



Universidade de Aveiro
Ano 2013

Departamento de Ciências Sociais Políticas e do
Território

**CATARINA FILIPA
SANTOS PESO**

**NOVA GESTÃO PÚBLICA NOS GOVERNOS
LOCAIS: CASO DE MACEDO DE CAVALEIROS**



Universidade de Aveiro
Ano 2013

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do
Território

**CATARINA FILIPA
SANTOS PESO**

**NOVA GESTÃO PÚBLICA NOS GOVERNOS
LOCAIS: CASO DE MACEDO DE CAVALEIROS**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica da Doutora Maria Teresa Geraldo Carvalho, Professora Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

*Dedico este trabalho aos
meus Pais.*

O júri

Presidente:

Professor Doutor Rui Armando Gomes Santiago,

Professor Associado C/ Agregação do departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Vogais

Professora Doutora Leonor da Conceição,

Professora Auxiliar do departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro

Professora Doutora Maria Teresa Geraldo Carvalho,

Professora Auxiliar do departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Quero agradecer aos meus pais, pela educação que me deram e pela força que me deram, quando queria desistir eles deram-me força para continuar e lutar pelos meus objetivos.

Quero agradecer à minha orientadora professora Teresa Carvalho pelo apoio e pela força.

Quero agradecer ao meu namorado pela força que me deu.

Quero agradecer às minhas amigas, por sempre me apoiarem em todos os momentos difíceis que passei, sem ela não conseguiria chegar até aqui.

palavras-chave

Administração Pública, Nova Gestão Pública, estrutura organizacional, burocracia e Município de Macedo de Cavaleiros

resumo

Este estudo aborda: a questão da Nova Gestão Pública no poder local tomando como estudo de caso o Município de Macedo de Cavaleiros.

Mais especificamente, com este relatório de estágio, pretende-se estudar a influência da Nova Gestão Pública na estrutura organizacional dominante neste Município. Neste sentido, iniciamos o estudo, analisando a Administração Pública Tradicional e os fatores que conduziram às mudanças no sentido da Nova Gestão Pública.

Recorremos, então, à noção de estrutura organizacional, socorrendo-nos da análise das estruturas configuracionais de Henry Mintzberg para concluir sobre o modo como a Nova Gestão Pública foi ou não capaz de alterar a estrutura orgânica do Município em questão. O estudo centrou-se na análise das alterações promovidas na estrutura do Município de Macedo de Cavaleiros, de 1996 a 2013. Foi possível concluir que as mudanças especificamente relacionadas com a hierarquia, os princípios definidos e os modelos adotados traduzem transformações na burocracia e na estrutura de governação do Município.

keywords

Traditional Public Administration, New Public Management, structure and dynamics of Mintzberg, organization chart and the municipality of Macedo de Cavaleiros

abstract

This study addresses the issue of the New Public Management in local government taking as a case study the municipality of Macedo de Cavaleiros. Specifically, with this report, we intend to study the influence of New Public Management in the organizational structure dominant in this municipality.

In this sense, we began the study, analyzing traditional Public Administration and the factors leading to changes in the direction of New Public Management.

We drew, then, to the notion of organizational structure, based on the theoretical analysis of Henry Mintzberg' structures configurations to try to conclude if and how the New Public Management was able to change the organizational structure of the municipality under study.

The study focused on analyzing the changes made in the dominant structure of the municipality of Macedo de Cavaleiros from 1996 to 2013. Concludes that the changes specifically related to the hierarchy, the principles defined and the models adopted, reflect changes in the bureaucracy and in the governance structure of the municipality.

Índice Geral

resumo	6
_abstract.....	7
Índice de Quadros	10
Índice de Gráficos.....	12
Índice de Siglas.....	13
Introdução	14
Parte I. Enquadramento Teórico	17
Capítulo I - Modelos da Administração Pública	18
1.1. A Administração Pública Tradicional.....	18
1.2. Estado de bem-estar social	22
1.3. A Nova Gestão Pública.....	24
1.3.1. Surgimento e características	24
1.3.2. Mudança de paradigma.....	27
1.4. Conceito de organização	30
Capítulo II. Estrutura e dinâmica das organizações de Mintzberg	33
2.1. O modelo Organizacional	33
2.1.1. Centro operacional	35
2.1.2. Vértice estratégico.....	35
2.1.3. Linha Hierárquica.....	36
2.1.4. Tecnoestrutura.....	36
2.1.5. Pessoal de Apoio	36
2.2. Os fluxos de uma organização	37
2.3. Desenho organizacional	39
2.3.1. Estrutura Simples	39
2.3.2. Burocracia Mecanicista	40
2.3.3. Burocracia Profissional	41
2.3.4. Estrutura Divisionalisada	42
2.3.5. Adhocracia	43
2.4. Teoria da Contingência	45

Parte II. A Nova Gestão Pública vista através da experiência autárquica na Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros	48
Capítulo I. Metodologia.....	49
Capítulo II. O objeto de análise	51
2.1. Caracterização da área de estudo	51
2.2. Balanço Social	54
Capítulo III. A Nova Gestão Pública no Município de Macedo de Cavaleiros (ênfoque na estrutura).....	58
3.1. A dinâmica e estrutura da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros	58
Conclusão	88
Bibliografia.....	90

Índice de Quadros

Quadro 1 – Evolução do n.º de efetivos na Administração Pública	28
Quadro 2 – Nível de escolaridade por n.º de funcionários.....	54
Quadro 3 – Estrutura de 1996 a 2013 do Município de Macedo de Cavaleiros	87

Índice de Figuras

Figura 1 – Mapa de freguesias do concelho de Macedo de cavaleiros.....	51
Figura 2 – Organigrama do Município de Macedo de Cavaleiros (1996)	62
Figura 3 – Organigrama do Município de Macedo de Cavaleiros (2000)	66
Figura 4 – Organigrama do Município de Macedo de Cavaleiros (2004)	73
Figura 5 – Organigrama do Município de Macedo de Cavaleiros (2010)	77
Figura 6 – Organigrama do Município de Macedo de Cavaleiros (2013)	86

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – População em 2010	53
Gráfico2 – Total efetivos por grupo profissional – 2012.....	55
Gráfico 3 – Nível de antiguidade – 2012	56
Gráfico 4 – Modalidade de vinculação 2012	57

Índice de Siglas

NGP – Nova Gestão Pública

PT – PT inovações

SIIAL - Sistema Integrado de Informação da Administração Pública

CTFP – Contrato de Trabalho em Funções Públicas

CTT – Correios de Portugal

ADSE - Direcção Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública

PDM – Plano Diretor Municipal

GAT - Gabinete de Apoio Técnico

SIG - Sistema de Informação Geográfica

DAF - Departamento de Administração e Finanças

DOGT - Departamento de Obras e Gestão Territorial

DECT - Departamento de Educação, Cultura e Turismo

Introdução

Ao longo da licenciatura em Administração Pública bem como do mestrado em Administração e Gestão Pública, tive oportunidade de ter contato com várias disciplinas que me proporcionaram uma maior integração em vários temas na área da Administração Pública. Esta tem vindo a sofrer profundas alterações que se relacionam não só com o modo como os serviços estão organizados, mas também com a relação que estabelece com os seus cidadãos.

Tradicionalmente a Administração Pública regia-se pela presença dos fundamentos burocráticos como os que mais facilmente proporcionavam uma gestão mais racional e eficiente dos serviços. Contudo, perante a crescente complexidade e o aumento dos custos, o estado é tido como incapaz de responder a todos os desafios pelo que se começou a perspetivar a necessidade de descentralizar o poder, diminuir a influência política nas instâncias administrativas e aumentar a eficiência.

É neste contexto que surge a Nova Gestão Pública (NGP) que passa sobretudo por transpor modelos de gestão do setor privado para os serviços públicos. A sua implementação implica a efetiva definição e concretização de objetivos organizacionais, a implementação de instrumentos de avaliação de desempenho conformes e o investimento em recursos humanos concretizado, sobretudo, através da formação contínua.

Ao refletir sobre o papel do estado é possível concluir que as sociedades evoluíram num sentido cada vez mais complexo da sua organização. Com o regime democrático consolidado (ou pelo menos tido como o regime de governo mais legítimo), os cidadãos com mais níveis de educação e melhor formados, mais conscientes e por sua vez mais críticos dos processos de governação, tendo livre acesso à informação amplamente divulgada têm comportamentos mais exigentes relativamente aos seus governantes e às suas instituições. Esta complexidade da organização do estado reflete-se, também, nas suas instituições.

A análise das organizações públicas tem sido tema privilegiado das teorias organizacionais. Entre os autores que refletem sobre as organizações públicas destaca-se

Henry Mintzberg que identifica estruturas e dinâmicas das organizações e possíveis configurações dinâmicas, que ajudam a melhor compreender o funcionamento de uma organização. Para além da estrutura assume lugar de destaque a dinâmica organizacional já que esta é particularmente relevante para a compreensão dos processos de mudança.

Mintzberg considera que *“As organizações são descritas em função dos diversos mecanismos de coordenação que utilizam”* (Mintzberg, 2010: 37). Este autor considera, também que: *“A estrutura de uma organização pode ser definida simplesmente como o total da soma dos meios utilizados para dividir o trabalho em tarefas distintas e em seguida assegurar a necessária coordenação entre as mesmas”*.

Tendo este trabalho por objetivo analisar o modo como a NGP foi capaz de alterar a estrutura burocrática, tradicionalmente dominante nas organizações públicas, parte, precisamente, dos conceitos-chave definidos por Mintzberg para sustentar a análise.

Tendo sido eleita como estudo de caso a Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros a análise centra-se numa abordagem qualitativa dos documentos legais estruturantes do funcionamento da instituição. Procura-se, de modo mais detalhado, analisar o organigrama do Município de Macedo de Cavaleiros procurando-se identificar as componentes básicas de organização, os fluxos de organização e os mecanismos de coordenação enquanto elementos chave nesta análise.

Para compreender melhor as mudanças que ocorreram no Município desde 1996 até 2013 (período de implementação e afirmação da NGP), a análise e a pesquisa aos organigramas são fundamentais, não só pela forma como se estruturam, mas também pela dinâmica que ocorre desde o topo até à base, ou seja, desde o vértice estratégico, até ao centro operacional, onde todos os serviços são formulados e tudo acontece, desde a definição de objetivos até à sua concretização.

Desde logo, tudo o que acontece no interior de uma organização tem que ser gerido por alguém que coordene as suas atividades e tarefas. Na realidade, apesar da sua importância, nem todas as decisões são tomadas isoladamente pelo Presidente de uma Câmara Municipal. Para além das restantes chefias intermédias também terem um papel a representar, a forma como a ação ocorre na base é determinada por todos os potenciais intervenientes.

O presente relatório é apresentado em duas partes. Na primeira centra-se a reflexão sobre o enquadramento teórico que sustenta a análise dos dados. Na segunda são apresentadas a metodologia utilizada bem como a caracterização do objeto de estudo e a análise dos resultados. Finalmente, apresenta-se a conclusão que procura sintetizar as principais ideias expressas neste trabalho e reflectir sobre possíveis desenvolvimentos futuros.

Parte I. Enquadramento Teórico

Capítulo I - Modelos da Administração Pública

1.1.A Administração Pública Tradicional

A Administração Pública, ao longo dos anos foi alterando as suas políticas não só a nível social e económico, mas também a nível da sua estrutura orgânica. Segundo Santiago (2011: 11) citando Araújo (2007) *“é possível identificar três grandes modelos de estado que se associam a diferentes modelos de Administração”, e “o primeiro modelo do século XX corresponde ao Estado liberal, que reduziu ao mínimo a intervenção do estado a nível económico e social, devido à influencia das ideias liberais, fazendo emergir uma Administração Pública neutral que se limitou a executar as decisões do Governo de acordo com as regras de gestão”*

Existem, de facto, vários modelos que caracterizam a Administração Pública desde as últimas décadas. Destes assume particular relevância histórica o Weberiano, hoje considerado como o modelo tradicional. Este modelo de acordo com Aragão (1997: 105) *“partiu de uma análise da história antiga, que se insere num momento de transformações económicas, políticas e sociais solidificadas no século XIX”*.

Este modelo foi implementado mesmo numa altura em que dominava a *“visão de Adam Smith de que o mercado se auto regulava, conceito que se prolongou até à I.ª Guerra Mundial, [quando] foi necessário introduzir mecanismos de regulação de mercado conformes à teoria de Keynes”*. (Reis, Fortuna e Mariano, 2010: 4)

Após a IIª Guerra Mundial, a Europa ficou devastada, tendo de implementar diversas políticas de recuperação: Nesta altura assistimos, como afirmam Reis, Fortuna e Mariano (2010: 4), *“a um reforço da intervenção do Estado na economia, como produtor de serviços públicos, através da nacionalização e da constituição de grandes setores públicos empresariais”*.

Esta situação verificou-se, igualmente, em Portugal, após o 25 de abril. Nesta altura, o Estado passou a intervir mais na vida quotidiana, ou seja, passou a zelar mais pelos direitos e deveres dos cidadãos. Recorrendo, mais uma vez, às palavras de Reis, Fortuna e Mariano (2010: 4), *“Nos anos 70, as funções do estado alargaram-se à área social e ao planeamento e coordenação económica. Mas só a Constituição de 1976, veio consagrar pela 1ª vez em Portugal, uma economia aberta ao exterior, orientada para o desenvolvimento e corrigida pela intervenção do estado, garantindo a existência de um*

sistema económico multi - setorial e de diversos tipos de iniciativas económicas: pública, privada e cooperativa”.

Apesar das diversas alterações constitucionais que se verificaram a Constituição, desde então, passou a dar mais valor aos cidadãos, aos direitos e deveres que estes têm perante o estado, às funções que os funcionários públicos têm de exercer, e às diversas políticas a nível social, económico e administrativo. Passámos, então, a estar em presença de um estado que produz bens e serviços e um estado que regula as diversas desigualdades sociais bem como orienta e controla as atividades económicas. Para Reis, Fortuna e Mariano (2010: 5), *“a atual constituição consagra um modelo de equilíbrio entre interesse público e economia de mercado, atribuindo diferentes funções do Estado na organização e processo económico”.*

A partir dos anos 1950 e 1960, em alguns países desenvolvidos, sobretudo no contexto Anglo-Saxónico, começa-se a *“promover ajustes estruturais”* mas nos anos 1970 e 1980, *“a tendência neoliberal passa a enfatizar a fragilidade da solução estatal para garantia de bem-estar social e da estabilidade económica, preconizando a solução de mercado e fundamentando a ideia de Estado mínimo, com redução da estrutura administrativa”* (Aragão, 1997,105).

Desde que se iniciaram as primeiras alterações nas décadas de 1950 e 1960 que o conceito de burocracia, enquanto estrutura de organização primordial da Administração Pública, é posta em causa. O modelo burocrático de organização definido primeiro por Gournay, em meados do século. XVIII e, mais tarde, por Max Weber, no século. XIX, surge em resposta a uma centralização administrativa excessiva dominante no absolutismo (Aragão, 1997).

Max Weber é o teórico mais conhecido da burocracia apresentando este modelo como a melhor forma de levar as organizações a tornarem-se mais eficientes. Para Santiago (2011: 3) *“a teoria burocrática de Max Weber caracteriza-se por ser uma administração contínua, sem depender da vontade arbitrária do líder”.* De facto, uma das novidades do modelo burocrático de Max Weber traduzia-se na sua capacidade de substituir formas tradicionais e carismáticas de poder por formas mais racionais.

O modelo de organização de Weber baseia-se na divisão vertical do trabalho, onde se distribui a autoridade, centrando-se o maior poder e responsabilidade no topo. Este

modelo baseia-se no conhecimento técnico, com caráter racional com capacidade de assegurar a máxima eficiência. Manifesta-se através de regras formais, padronização e igualdade no tratamento de casos. Como afirma Araújo, (2007: 1), *“a Administração Pública Tradicional baseia-se no modelo burocrático, e enfatizam o controlo hierárquico, a continuidade, estabilidade, sistema de carreiras, os regulamentos internos, a imparcialidade e a conformidade com as normas”*

Existem várias visões de diferentes autores sobre a burocracia. Como afirma Tojal e Carvalho, (1997) in Aragão, (1997: 111), *“na perspectiva idealista de Hegel, a burocracia é componente de uma estrutura tripartida, juntamente com a sociedade civil e o Estado, como tal, teria por função a conciliação e mediação entre o interesse geral personificado pelo Estado e os interesses particulares das corporações privadas, sendo desprovida de poder político”*.

O modelo de organização burocrática, definido entanto tipo-ideal, não está, no entanto, isento de críticas. Para autores como Girglioli, (1995) in Aragão (1997: 110), *“existem duas críticas importantes referente à conceção weberiana do tipo ideal e das organizações. Primeiro os elementos constitutivos do tipo ideal, não são adequados a uma análise das estruturas organizacionais. Por exemplo, a especialização e o pagamento em dinheiro eram próprios das administrações racionais (eficientes). Os críticos dizem ainda que a burocracia e o profissionalismo se relacionam com autoridade. Segundo, as críticas assentam-se na afirmação de que o tipo ideal consiste na burocracia que é capaz de maximizar a eficiência organizacional”*.

Na mesma postura crítica Marx descreveu a burocracia francesa como: *“um tremendo corpo de parasitas capaz de envolver com sua teia o corpo da sociedade”*, (Aragão, 1997: 111).

Estas críticas, tradicionalmente endereçadas à burocracia, passam a ser ainda mais exacerbadas a partir das alterações ao modelo de Administração Pública com início marcado, como vimos, em 1950. A Administração Pública tradicional e a sua forma de organização por excelência – a burocracia – passam a ser categorizadas como sendo ineficientes e lentas na satisfação das necessidades dos cidadãos. Ao excesso de formalismo da organização burocrática associam-se os elevados custos de funcionamento.

Simultaneamente, argumenta-se que o modelo cria agentes e processos burocráticos e promove o bem-estar e o poder de alguns. Em suma, a acumulação destes fatores negativos, traduz-se na contenção do crescimento económico (Araújo e Rodrigues, 2005).

1.2. Estado de bem-estar social

Nos últimos anos, com a crescente globalização e o aumento das qualificações bem como das exigências dos cidadãos, aliada a alterações económicas, demográficas e político-ideológicas, o estado alterou a estrutura de organização e prestação de serviços públicos. O objetivo desta mudança era edificar: *“um modelo mais flexível, mais leve, com uma racionalidade mais gestionária e menos jurídica, com maior capacidade de resposta em tempo útil”* (Chevalier e Loschak in Rodrigues, 2005: 41).

A tentativa de edificar um novo modelo resulta, então, das crescentes críticas endereçadas ao modelo vigente que tem a sua génese na separação entre a decisão política (campo das medidas legislativas) e a execução (campo da Administração Pública) (Rodrigues, 2005).

Depois da segunda guerra mundial o modelo de estado assumiu a forma de estado-providência. Nesta altura acreditava-se, com base nas ideias keynesianas, que só era possível normalizar a economia e gerar emprego através do financiamento público. Ao mesmo tempo passa a ser responsabilidade do estado o cumprimento das funções sociais.

Tal deve-se ao fato de o Estado querer proteger a população dos problemas sociais e económicos por que estavam a passar. No entanto, a sua implementação, é hoje reconhecida como tendo sido pouco controlada. Como afirma Seibel (2005: 94), *“que assumiu entre o final da segunda guerra mundial e o início dos anos 80, é uma questão ainda atual e consensual”*.

Também para Rodrigues (2005: 31) *“as consequências da segunda guerra mundial cimentaram ainda mais, a intervenção direta do Estado” e “a utilização de défices orçamentais a curto prazo não tiveram o devido controlo a médio e longo prazo, os impostos não sofreram a devida redução para estimular o consumo e o alargamento verificado do setor público nunca fora condição da eficácia das teorias keynesianas”*.

Como referimos anteriormente, a partir dos anos de 1970, o Welfare State entrou em crise. Identificam-se quatro grandes conjunturais que conduziram a esta crise.

O primeiro desses fatores prende-se com a crise económica mundial iniciada em 1973, com a primeira crise do petróleo e depois, ainda mais evidente, em 1979 com a segunda crise do petróleo.

Esta situação mundial gerou grave recessão económica sendo, neste momento de escassez, o estado o principal agente afetado, surgindo, deste modo, uma grave crise fiscal. Esta incorre como sendo a segunda grande razão da queda do modelo de estado em vigor até então. Assim, a falta de recursos económicos por parte do Estado gera necessidade de cobrança de impostos aos contribuintes e com tudo isto nasce um sentimento de revolta, dado que os cidadãos começam a ver ameaçados todos os privilégios conquistados até então.

O terceiro fator reporta-se à divulgação e aceitação geral da ideia de uma governação insustentável, dado que o estado se encontrava inapto para garantir os serviços até então prestados.

Para Lopes (1996), citado por Rodrigues (2005: 39), *“em meados da década de 70 a economia mundial foi assolada pelos primeiros choques petrolíferos que inverteram toda a racionalidade seguida até a data. A subida do preço do petróleo em 300% (...) pôs fim a uma época de crescimento económico”*. Para Arnt (1998) citado pelo mesmo autor (Rodrigues, 2005: 39), *“as políticas keynesianas que resultaram desde o final da II.ª guerra mundial, pareciam não conseguir sustentar uma elevada taxa de desemprego e de inflação”*.

1.3.A Nova Gestão Pública

O modelo burocrático garante racionalidade nos processos, ou seja, é eficiente na organização dos recursos. Contudo, perante as críticas da Administração Pública Tradicional, esta perspetiva deixou de ser evidenciada. Diante da crescente complexidade da gestão pública e das críticas da sociedade sobre a enorme e lenta máquina administrativa, tornou-se evidente a necessidade de uma redefinição dos processos e das estratégias definidas pelas organizações públicas. Esta redefinição centrou-se na proclamada necessidade de descentralização, do aumento da flexibilidade e da capacidade de adaptação às mudanças e, também, de uma maior orientação para as necessidades dos cidadãos.

A redefinição do modo de funcionamento do setor público nos países desenvolvidos é conhecida como a Nova Gestão Pública. Esta corresponde a *“um conjunto de reformas administrativas semelhantes que dominaram a agenda da reforma burocrática em muitos dos países que constituem o grupo da OCDE”* (Hood in Carvalho, 2009: 52). Consiste na tentativa de tornar o setor público mais eficiente através da adoção de políticas e práticas tradicionais do setor privado. Como afirma Hughes, (1998), *“a Nova Gestão Pública baseia-se no racionalismo económico e nas práticas de gestão do setor privado, procurando assegurar melhor governo com menor custo”*.

Neste sentido a gestão do setor público caracteriza-se por uma interferência mínima por parte do governo no que diz respeito à prestação do serviço e pela adaptação dos princípios de mercado, baseando-se na ideia de que o setor privado é mais eficiente que o público (BeKett, 2000; Jaconelli & Sheffield, 2000).

1.3.1. Surgimento e características

Os anos oitenta do século passado foram marcados por movimentos de mudança, nomeadamente, pressões financeiras, que levaram à concretização de alterações no setor público. Neste sentido, a modernização da Administração Pública tornou-se uma questão global. Os cidadãos constituíram uma das razões que legitimaram a necessidade de mudança. Argumenta-se pela existência de uma crescente *“insatisfação dos cidadãos e dos*

utentes com o desempenho da Administração Pública, dificuldades financeiras do estado, obrigando a limitar a extensão do aparelho administrativo e a reduzir os seus custos, crescente interação com entidades supranacionais no âmbito da globalização económica e política, particularmente no caso da U.E”, (Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um novo paradigma público” (2008: 186/187)).

Como resposta a estas supostas insuficiências a que acresciam as falhas dos profissionais e a inércia provocada pela burocracia na administração tradicional, a Nova Gestão Pública propunha-se, como referimos, remodelar o setor público, através da importação de modelos empresariais.

A definição de objetivos de desempenho, as respostas aos cidadãos através de uma maior organização dos *inputs* e *outputs* são apresentados como sendo os principais objetivos que caracterizam a Nova Gestão Pública. Neste paradigma, a definição do que é o interesse público sujeita-se a algumas alterações passando a ser definido como o conjunto das preferências individuais (adquiridas na prática por gestores apoiados pelos dados que dizem respeito às escolhas dos consumidores). Um dos grandes objetivos tem por base a limitação do estabelecimento de objetivos, a avaliação do desempenho delegando aos gestores a definição de meios para os concretizar e atingir.

Destas alterações foram surgindo modelos que tentam responder às novas realidades, os quais se descrevem de seguida. Ferlie et al (1996) foram os autores que melhor sintetizaram a emergência e a expansão da NGP. Para isso, construíram quatro modelos (tipo-ideais) que ordenaram em função do seu afastamento em relação à Administração Pública tradicional:

1. Orientação / motivos – surgiu em meados de 1980, e caracterizou-se: pelo controlo financeiro; pela tentativa de introduzir as práticas da gestão privada, centradas na eficiência, no setor público, pela gestão hierárquica, na orientação por auditorias, pelo desempenho e responsabilização, pela maior flexibilização laboral e consequente desregulamentação do mercado de trabalho e pelo poder profissional limitado, nos constrangimentos na autorregulação das profissões e um governo do tipo empresarial com formas de gestão menos burocráticas e mais empreendedoras.

2. *Downsizing* e descentralização – tem por base a ideia de que as grandes organizações burocráticas não são operacionais, o que implica a descentralização e flexibilidade organizacional, processos padronizados, responsabilização e contratualização. Os autores consideram que os principais pontos a salientar neste tipo-ideal são: *a distribuição de recursos no setor público de acordo com os mecanismos* de quase – mercado; a gestão pela hierarquia dá lugar à gestão por contratos; a separação entre um pequeno centro estratégico e uma periferia operacional alargada; a separação entre o financiamento público e a prestação pelo setor privado; o afastamento entre a gestão de comando e controlo e a gestão em rede com valorização das alianças estratégicas entre organizações; e a adoção de um sistema de serviços mais flexível.

3. “Procura da excelência” – surge em 1980 e afasta-se do modelo racional e demonstra a importância da eficiência, dos valores, da cultura e da gestão organizacional como resposta à mudança e à inovação. A mudança e inovação podem aplicar-se em processos do tipo *bottom-up* ou *top-down*. Ou seja, no primeiro caso, os gestores de topo não possuem um papel exclusivo na execução da mudança; no segundo caso, emerge a crença de que é possível influenciar a mudança a partir da ação da liderança de topo e da gestão estratégica dos recursos humanos.

Ferlie et al (1996) in Guimarães (2003: 100) distinguem estas duas abordagens argumentando que os processos surgem na esteira da tradição da aprendizagem organizacional. Nesta, os gestores de topo não têm um papel exclusivo na implementação da mudança organizacional e na inovação, surgindo a cultura coletiva como um dispositivo determinante da mudança.

Apresenta como principais traços: a ênfase no desenvolvimento e na aprendizagem organizacional; o reconhecimento do papel da cultura organizacional na mudança; incentiva a descentralização radical acompanhada pela avaliação dos resultados e do desempenho.

4. Orientação para o serviço público – é o modelo mais recente e o que está mais orientado para a Administração Pública. Existe uma fusão das ferramentas de gestão do setor privado e do público com o intuito de melhorar a qualidade do serviço público, mas insiste, igualmente, na participação e presença em conselhos locais dos cidadãos. As

principais características deste modelo são: a maior preocupação com a qualidade do serviço público, com a missão de atingir a excelência no setor público; a ênfase no alinhamento do processo de gestão com as preocupações do utente / cidadão; a detenção do poder através de um corpo eleito e não nomeado e a responsabilização dos utentes / cidadãos ao nível local.

Em síntese, conclui-se que a NGP apresenta como principais características:

“Ênfase na gestão do desempenho; maior flexibilidade e autonomia da gestão financeira; maior autonomia na gestão das pessoas com o uso acrescido de remuneração relacionada com o desempenho e contratos personalizados; maior responsabilidade para com os utentes e outros clientes dos serviços públicos; maior descentralização da autoridade e da responsabilidade do governo central para níveis mais baixos do Governo; aumento do recurso a mecanismos tipo mercado, tais como mercados internos, taxas de utilização, vouchers, franchising e contratação externa; e também a privatização de empresas públicas orientadas para o mercado”, (OCDE, 1993: 13).

1.3.2. Mudança de paradigma

Alguns autores recusam afirmar a NGP como sendo uma revolução da gestão.

Carapeto e Fonseca (2006: 22-27) argumentam que o aumento e a complexidade das funções administrativas originaram o mesmo efeito sobre os recursos humanos e económicos e, deste modo, foi necessária uma redefinição dos instrumentos estratégicos. Esta mudança de paradigma pressupõe modelos organizacionais flexíveis, suportados por inovação tecnológica, descentralização organizacional onde os funcionários ganharão autonomia e poderão participar nas tomadas de decisão. A orientação dos novos modelos centrasse numa missão mais orientada para a sociedade.

Vários autores argumentam que este modelo tem vindo a ser aplicado em Portugal. Araújo (2009: 31) argumenta que em Portugal houve uma tentativa de executar práticas do modelo da Nova Gestão Pública, através, por exemplo, da introdução da gestão por objetivos no setor público. É com base na NGP que são implementadas um conjunto de

iniciativas de reformas na Administração Pública, com especial ênfase na reforma do emprego público, não só ao nível do regime de vinculação, como também ao nível das remunerações, seleção e recrutamento dos funcionários (Nunes, 2009). Com a nova reforma existe uma maior flexibilidade relativamente à alteração da posição remuneratória nos funcionários, baseada no mérito e desempenho do funcionário.

De um modo sucinto podemos descrever a evolução do modelo de Administração Pública em Portugal como tendo passado de uma conceção de Estado providência para a implementação da NGP.

A conceção de Estado providência emerge nos anos 1970, quando a reforma da Administração Pública Portuguesa sofreu grandes alterações com medidas que visavam uma maior intervenção do estado. Depois da Revolução do 25 de abril alterou-se o Estado social em áreas como a educação, saúde, segurança social tendo sido implementado o estado de bem-estar social. (Araújo, 2005: 2)

Foi nesta altura que se assistiu à descolonização, notando-se uma subida acentuada do número dos funcionários públicos, passando de 372.086 funcionários públicos em 1979, para 701.911 funcionários públicos em 1999 e 731.485 funcionários públicos em 2005. Mas, a partir de 2011, como podemos ver pelo quadro seguinte, o número de funcionários públicos desceu para 611.801 e em 2012 para 583.812. Podemos constatar que esta situação foi provocada pela crise de Estado providência que hoje se verifica não só em Portugal como em diversos países da Europa como é o caso da Espanha e Grécia.

Quadro nº 1 - Evolução do número de efetivos na Administração Pública

1979	1983	1986	1988	1991	1996	1999	2005	2011	2012
372.086	435.795	464.321	485.368	509.732	614.256	701.911	731.485	611.801	583.812

Fontes: Ministério das Finanças e da Administração Pública /PORDATA (Base de dados Portugal Contemporâneo)

Já na década de 1980 ocorreram várias mudanças a nível da modernização com o poder local a passar a dispor de órgãos eleitos.

Esta época está associada à emergência, embora pouco pronunciada, da Nova Gestão Pública, com várias mudanças a ocorrerem ao nível da estrutura e dos processos organizacionais. Nesta altura é criado o Secretariado para a Modernização Administrativa, cujo objetivo era a modernização da Administração Pública, tal como o próprio nome indica das quais se destacam as melhorias nas áreas de atendimento e de informação aos cidadãos (Santiago 2011: 18).

O conceito de modernização administrativa está também relacionado com a qualidade total. Procura-se, desta forma, melhorar os serviços públicos. Para tal promove-se o uso mais frequente das tecnologias de informação e comunicação para que os serviços sejam mais flexíveis nos processos e na qualidade da informação (Prina, 2010: 54).

Desde a década de 1990 e, sobretudo, a partir dos anos 2000, a NGP tem vindo a ser fortemente implementada em Portugal tendo sido iniciada no setor da saúde, passando, depois, para o setor da educação e atingindo, depois, todas as áreas e setores do domínio público.

Na última década a influência da NGP é particularmente relevante no que concerne à redução no número de efetivos da Administração Pública e na deterioração das condições de trabalho dos funcionários que aí permanecem. Verifica-se, por exemplo, um aumento do número de funcionários com contrato individual de trabalho e uma diminuição nas remunerações.

1.4. Conceito de organização

Vivemos numa sociedade caracterizada pela presença de várias organizações com meios (recursos) estruturados e organizados para atingir um fim: sabemos que uma organização não consiste apenas nas pessoas, mas como elas são organizadas e se relacionam.

Nas sociedades modernas todos os indivíduos desenvolvem as suas vidas nos seios de organizações, uma vez que é através delas que as suas necessidades poderão ser satisfeitas.

Como refere Chiavenato (2003: 291) *“cada organização é limitada por recursos escassos e por isso não pode tirar vantagens de todas as oportunidades que surgem: daí o problema de determinar a melhor alocação de recursos”*.

O conceito de organização nem sempre é consensual de acordo com o mesmo autor (Chiavenato (2003: 291) citando Buterfield e Farris, 1971) *“as organizações são concebidas como unidade sociais intencionalmente construídas e reconstruídas a fim de atingir objetivos específicos”*, e ainda cita Barnadt, (1971) *“a organização é uma unidade social dentro da qual as pessoas alcançam relações estáveis entre si, no sentido de facilitar o alcance de um conjunto de objetivos ou metas”*.

As organizações tornam-se complexas, o que permite o surgimento de teorias organizacionais que pretendem propor alguns conceitos e premissas fundamentais à compreensão do funcionamento organizacional. Porém, as diferentes abordagens às organizações são como espelhos, em que se pretende observar a realidade, mas através de metáforas ou modelos. Deste modo se a forma como vemos o espelho, mudar, então a nossa visão sobre a realidade também muda, juntamente com a nossa compreensão sobre a organização.

Não há nenhuma forma fantasiosa de perspetivar a organização, as teorias e as translações surgem de acordo com as modas, políticas, valores e também com o meio envolvente.

Uma organização depende das pessoas, recorrendo a técnicas para atingir um objetivo comum, *“qualquer organização enfrenta assim hoje um enorme desafio: ser capaz de balancear o seu percurso e destino de longo prazo com a focalização constante em questões de curto prazo”* (Pinto 2013: 55).

Segundo Chiavenato (1997: 23), a organização *“é um sistema de atividades coincidentemente coordenadas de duas ou mais pessoas”*.

Segundo Silva (2005) citando (Etzioni in Costa, 2003), *“As organizações são tidas como agrupamentos de indivíduos construídos ou reconstruídas com objetivos específicos”*.

“Uma organização é um grupo amplo de pessoas estruturado em linhas impessoais e constituído para alcançarem objetivos específicos (...)” (Giddens (2004) in Londero, 2009: 53).

A complexidade das organizações exige uma estrutura das relações formais entre os indivíduos que constituem a organização e os recursos, a fim de atingir os objetivos. Deste modo, a estrutura em todas as organizações é composta por três aspetos:

- Complexidade;
- Formalização;
- Centralização.

A complexidade é subdividida em três indicadores de diferenciação:

- a) Diferenciação horizontal, de acordo com Hage (1965) citado por Pereira (2006: 19) esta componente é medida através do *“número de especialistas ocupacionais, e pela extensão da formação exigida para cada uma delas”*, ou seja quanto mais trabalhadores especialistas existirem, mais complexa é a organização. Por outro lado Price (1968) defende que quanto maior o grau de escolaridade exigido, maior é a complexidade.
- b) Diferenciação vertical, Pugh, Hickson, Hinings e Turner (1969) pressupõem uma estrutura mais ampliada, isto é, existe uma pirâmide e a autoridade está no topo uma organização. Assim sendo, o nível de hierarquia é respeitado, mas quanto maior for esta diferenciação mais difícil é a comunicação e controlo entre os trabalhadores.

- c) Diferenciação espacial é definida como uma continuação das anteriores diferenciações. As organizações dispersam-se no território, ou seja, esta vertente é relacionada com as localizações e o meio que a organização atua.

A formalização para Hage (1965) citado por Pereira (2006: 21) é “*medida pela proporção de tarefas codificadas*”, ou seja, a padronização de todas as tarefas.

Para além da questão da definição de uma organização surge, ainda, como pertinente a questão de perceber se o conceito pode ser aplicado do mesmo modo às organizações públicas e privadas.

Barry Bozeman no livro, “*todas as organizações são públicas*” (1987), argumentou que nenhuma organização é completamente pública ou privada. Bozeman argumenta que o controlo político é essencial e que todas as organizações são públicas porque a autoridade política afeta comportamentos e processos nas organizações.

As organizações privadas podem ser vistas também como públicas, porque têm níveis elevados de *staff* e estão sujeitas a restrições económicas.

Existem, no entanto, pelo menos quatro pontos que são habitualmente identificados como distinguindo o público do privado, nomeadamente: os ambientes organizacionais, as metas organizacionais, as estruturas organizacionais e os valores dos gestores. Constata-se que os setores públicos são menos materialistas do que os privados, ou seja, os gestores das organizações privadas são mais motivados pela perspetiva económica, pela renumeração.

A burocracia é a que mais prevalece no setor público, este sistema é muitas vezes visto como um atraso na administração que é tida como possuindo demasiada supervisão e elevada formalização e centralização.

Capítulo II. Estrutura e dinâmica das organizações de Mintzberg

2.1.O modelo Organizacional

Para sabermos como uma organização se estrutura, é preciso conhecermos os diferentes tipos de estruturas e formas existentes. Para isso importa classificá-las quanto aos tipos de coordenação e componentes básicas. Para proceder a esta análise tomamos em consideração a abordagem desenvolvida por Henry Mintzberg.

Mintzberg (2010), no livro “*Estrutura e dinâmica das organizações*”, refere cinco mecanismos de coordenação: ajustamento mútuo, supervisão direta, standardização dos processos de trabalho, dos resultados e das qualificações. Estes cinco mecanismos, servem para explicar como as organizações se organizam e exercem o seu trabalho. Trata-se de mecanismos que traduzem elementos essenciais na estrutura de uma organização.

O ajustamento mútuo executa a constituição do trabalho através de comunicação informal, ou seja, traduz o controlo do trabalho nas mãos do operador.

A supervisão direta é o processo através do qual o supervisor assume as responsabilidades pelo trabalho dos outros.

A standardização varia em função das necessidades e dos níveis de comunicação.

A standardização dos processos de trabalho ocorre quando o assunto do trabalho é programado. A standardização dos resultados, só se torna possível quando os resultados do trabalho são especificados. A standardização das qualificações só é possível quando o conhecimento e a formação de quem realiza o trabalho são particularizados.

Estes mecanismos por vezes tornam-se irregulares, ou seja, quando o trabalho se complica, a coordenação desloca-se do ajustamento mútuo para a supervisão direta, passando até a standardização dos processos de trabalho, ou dos resultados ou das qualificações para voltar ao ajustamento mútuo, nas situações mais complicadas.

O autor também refere cinco estruturas da organização: vértice estratégico, linha hierárquica, centro operacional, tecnoestrutura e o pessoal de apoio sendo “*a organização descrita em função das suas cinco componentes básicas*” (Mintzberg,2010:35).

Para Mintzberg é preciso perceber como as organizações funcionam e se relacionam para percebermos o papel de cada um, ou seja quem dirige o topo da organização e como passa a informação desde a base até ao vértice.

O vértice estratégico está ligado à linha hierárquica e ao centro operacional, tal como refere o autor. Não podemos olhar apenas para o vértice estratégico isolado, temos que ter em atenção as outras partes da organização, pois são apresentadas numa sequência contínua, ou seja estão relacionadas entre si.

A tecnoestrutura e o pessoal de apoio estão separados, para mostrar que a autoridade que as influencia é indireta ou seja, são comandadas por uma autoridade intermédia e também influenciam o centro operacional indiretamente. *“A tecnoestrutura e as funções de apoio são destacadas, cada uma no seu lado, para indicar que se encontram separadas da linha única de autoridade formal, e que só indiretamente influenciam o centro operacional”* (Mintzberg, 2010:39).

O mesmo autor, citando Thompson (1967:159), afirma: *“a incerteza parece ser um dos problemas fundamentais inerentes às organizações complexas, sendo a essência do processo administrativo a necessidade de ultrapassar essa mesma incerteza”, “a organização é um centro técnico equivalente ao centro operacional, e também como um grupo de unidades de tratamento do ambiente”* (Mintzberg, 2010:40).

2.1.1. Centro operacional

O centro operacional numa organização está relacionado com todos os funcionários que executam o trabalho, ou seja, executam determinadas tarefas relacionadas com bens e serviços.

“O centro operacional de uma organização compreende todos os membros que executam o trabalho básico relacionado diretamente com a produção de bens e serviços” (Mintzberg, 2010:43).

Para Mintzberg, os operacionais executam quatro tarefas que são básicas no centro operacional:

1. *“Procuram o que é necessário para a produção,*
2. *Transformam os inputs em outputs,*
3. *Distribuem os outputs e*
4. *Oferecem apoio direto às funções de input”*

O centro operacional é a base de toda a organização, pois é ele que executa os resultados, sem ele as atividades não teriam o mesmo efeito.

2.1.2. Vértice estratégico

O vértice estratégico é onde se toma decisões sobre as estratégias, o planeamento e as decisões, ou seja, corresponde ao topo da hierarquia.

Para Mintzberg (2010: 44), *“o vértice estratégico tem como função assegurar que a organização cumpra a sua missão eficazmente, assim como servir as necessidades de todas as pessoas que controlam ou que de qualquer maneira exerçam poder sobre as organizações”*. Assim sendo, existem três conjuntos de deveres que dizem respeito, primeiro à supervisão direta que está afeta aos recursos, atribuição de pessoas, recursos e tarefas; segundo a *“gestão das condições de fronteira da organização”* e por último o progresso da estratégia da organização, *“devendo ser vista como uma força entre a organização e o ambiente exterior”*.

Assim, a organização está sujeita a cumprir a sua missão como cita Silva (2005: 2) *“O vértice estratégico acarreta várias funções, assegurar o cumprimento da missão de maneira eficaz, responsável por todo tipo de supervisão, que está relacionada com a gestão de recursos e conflitos, o controlo que passa pela revisão das atividades, e a comunicação direta ou indireta da organização”*.

2.1.3. Linha Hierárquica

A linha hierárquica tem como função estabelecer ligação entre o vértice estratégico, onde se delimita as estratégias, o planeamento e o centro operacional. É nesta linha que se planeiam as linhas de produção, a informação relativamente à produção e onde se delimitam as estratégias.

Tal como refere Mintzberg, (2010: 45), *“o vértice estratégico está ligado ao centro operacional pela cadeia de quadros da linha hierárquica com autoridade formal”*.

2.1.4. Tecnoestrutura

Na tecnoestrutura estão representados os analistas com competência de analisar/calcular como funciona o sistema entrando em contato com os diretores da linha hierárquica.

“Os analistas de controlo da tecnoestrutura efetuam a standardização na organização” (Mintzberg, H. 2010: 49).

2.1.5. Pessoal de Apoio

Esta componente está envolvida apenas como suporte do sistema de uma organização.

Para Mintzberg, (2010: 50), *“basta lançar um olhar de relance para o organigrama de quase todas as grandes organizações contemporâneas, para constatar a existência de um grande número de unidades especializadas cuja razão de ser é dar apoio à organização, fora do fluxo do trabalho operacional”*

Segundo Mintzberg (2010: 51), referindo-se a lógica de Thompson, o pessoal de apoio caracteriza-se pela manutenção do funcionamento das atividades reduzindo a insegurança.

2.2.Os fluxos de uma organização

Após abordar as diferentes partes da organização, importa agora abordar como elas funcionam em conjunto.

Como refere Mintzberg (2010: 55), *“As diversas partes da organização são ligadas entre si por diferentes fluxos: autoridade, de material de trabalho, de informação e de processos de decisão”*.

Os **fluxos de autoridade formal**, podendo ser considerados como o esqueleto da organização, descrevem o que Mintzberg (2010: 56) designa de *“organizational chart”*. Este conceito poderá traduzir-se em português como organigrama, que explica como a autoridade se destaca e como o pessoal dos serviços e secções se organizam.

“Embora os organigramas não apresentem relações informais, representam uma imagem precisa da divisão do trabalho, mostrando num relance que posições existem nas organizações, como é que estas se agrupam em unidades e como é que a autoridade formal flui entre elas” (Mintzberg, 2010: 57).

Os **fluxos de atividade ou fluxos regulados** são regulados pelo organigrama dos fluxos de autoridade formal, em que a produção e a informação circulam em sentido crescente ou decrescente segundo a hierarquia, tornando os processos lentos porque a informação tem que passar pela hierarquia.

Os **fluxos de comunicação** são o oposto, ou seja, ocorrem de forma informal, em que uma informação pode ocorrer de um dirigente para o Presidente.

Segundo Mintzberg (2010:66) citando Dalton (1959:219) o formal pode-se definir como *“tudo o que é planeado e que constitui o objeto de um acordo”*, e informal como os *“laços espontâneos e flexíveis entre os membros da organização, orientados pelos sentimentos e interesses pessoais indispensáveis ao funcionamento da parte formal da*

organização, mas que são demasiadamente fluidos para que sejam completamente contidos dentro do quadro formal”.

O **fluxo da comunicação informal** adaptado por Pfiffner e Sherwood (1960: 291), citado por Mintzberg (2010: 67), é formada por cinco partes: *“as duas posições no vértice estratégico representam o concelho Municipal – os Vereadores – e o Presidente; a posição da linha hierárquica representada pelo assessor do Presidente; as quatro unidades do centro operacional representam os departamentos de construção, da polícia, bombeiros, as quatro unidades tecnográficas à esquerda, o departamento dos serviços públicos, o engenheiro e a unidade de planeamento; ao passo que as três unidades de apoio situadas à direita, representam o serviço jurídico, a biblioteca e o departamento financeiro, ou seja a contabilidade”.*

O fluxo de comunicação informal, é definido por Mintzberg (2010) como *“constelações de trabalho”*, podem ser constituídas por indivíduos unidos pela necessidade de entrarem em contato na organização, para a realização de tarefas que lhe são delegadas. São formadas pela tecnoestrutura e a linha hierárquica e dada a função que exercem estão sempre em contato.

Os **fluxos de processos de decisão *ad hoc***, ou seja, para eles é mais importante o que se passa fora da organização, pois é para os clientes que o bem ou serviço é produzido.

Para Mintzberg, (2010:83) *“precisamos de compreender como as decisões operacionais, administrativas e estratégicas se relacionam entre si, e que papéis desempenham os diferentes participantes – operacionais, quadros dirigentes, quadros médios, pessoal tecnográfico e pessoal de apoio – nas várias fases dos diferentes processos de decisão”.*

O que se passa no exterior é sempre relevante não só para se adaptar ao meio envolvente mas para inovar nos modos de funcionamento e organização dos serviços.

2.3.Desenho organizacional

2.3.1. Estrutura Simples

A estrutura simples aplica-se em micro e pequenas empresas, é pouco elaborada, apresenta baixa complexidade e é muito centralizada. Podemos constatar que a tecnoestrutura e a linha hierárquica são reduzidas ou até mesmo inexistentes, logo não existem o planeamento e o apoio logístico.

Mintzberg (2010: 335), caracteriza a estrutura simples como *“não elaborada (...) tipicamente, a tecnoestrutura é inexistente ou pouco desenvolvida, tem poucos funcionais de apoio logístico; a divisão do trabalho é imprecisa, a diferenciação é entre as suas unidades mínima e a hierarquia de gestão é pequena. Os seus comportamentos são pouco formalizados, recorrem pouco ao planeamento, à formação e aos mecanismos de ligação. Essa estrutura é acima de tudo orgânica”*.

A administração da estrutura simples é realizada pela supervisão direta, todas as decisões passam pelo diretor geral. O vértice estratégico passa assim por ser o mais importante.

A tomada de decisão é flexível, o que permite que a centralização seja rápida, logo as decisões operacionais, administrativas e estratégicas são rápidas, porque são apenas dirigidas por uma pessoa.

Existem muitas organizações que nos seus primeiros anos de vida passam por este tipo de estrutura, mas algumas acabam mesmo por ir para além deste período.

Mas isto não se verifica constantemente, quando uma organização é obrigada a centralizar começa a entrar em crise. Como afirma Mintzberg (2010: 338) *“uma organização em crise aparece quando um ambiente extremamente hostil força a organização a centralizar, independentemente da sua estrutura habitual”*.

Uma vantagem da centralização para Mintzberg (2010: 341) *“assegura uma resposta estratégica que reflete o conhecimento total do centro operacional”*, mas também pode provocar instabilidade não conseguindo abordar ao mesmo tempo as questões estratégicas e operacionais.

2.3.2. Burocracia Mecanicista

A estrutura da burocracia mecânica é diferente da estrutura simples e geralmente aplica-se a empresas de maior dimensão.

Nesta estrutura existe uma separação em relação ao pessoal de conceção e execução. Existe uma formalização no trabalho, obedecendo a regras e regulamentos, ou seja, existe uma divisão no trabalho horizontal e vertical, mas também existe uma diferenciação entre os níveis hierárquicos (funcionários e pessoal técnico), entre a sua posição e as suas funções.

A burocracia mecanicista apresenta uma tecnoestrutura e funções logísticas desenvolvidas e focalizadas no centro operacional, com unidades operacionais grandes e unidades mais pequenas ao nível hierárquico, que refletem a forma alongada da pirâmide hierárquica. (Mintzberg 2010).

Para Mintzberg (2010:346) a burocracia mecanicista é *“uma configuração dos parâmetros de conceção emerge claramente desta investigação, tarefas operacionais rotineiras e muito especializadas, procedimentos muito formalizados no centro operacional, uma proliferação de regras e regulamentos e uma comunicação formalizada em toda a organização, unidades muito grandes ao nível operacional, o agrupamento das tarefas baseado nas funções, uma centralização relativamente importante dos poderes de decisão, uma estrutura administrativa elaborada e uma distinção nítida entre operacionais e os funcionais”*.

A burocracia mecanicista para garantir a coordenação necessita da standardização dos processos de trabalho operacional, ou seja, a tecnoestrutura que inclui os analistas é a parte mais importante da organização (Mintzberg, H (2010:347).

Este tipo de burocracia é dominada pelo controlo, em várias tentativas tenta-se eliminar a incerteza, para funcionar sem interrupções, e tenta-se evitar os conflitos, já que neste tipo de burocracia são muito frequentes.

O vértice estratégico está ligado com a eficiência da organização, ou seja, o controlo pela organização faz com que funcione sem “deslizes” e sem conflitos. A linha

hierárquica trata da informação, a tecnoestrutura define as medidas, o centro operacional toma todas as diligências com intenção de padronizar os processos de trabalho.

A burocracia mecanicista define-se por o seu trabalho ser simples e repetitivo, este tipo de burocracia encontra-se sobretudo nas empresas de grande dimensão, que permitem a repetição e standardização; também são muito reguladores pois rotinizam o trabalho.

Mintzberg conclui afirmando que as estratégias para serem realistas é necessário realizá-las fora da burocracia mecanicista, a formulação e implementação, deixam de ser importantes no dia de hoje, estas estruturas não são concebidas para modificar as suas estratégias.

2.3.3. Burocracia Profissional

A burocracia profissional opõe-se à burocracia mecânica, pois substitui a autoridade hierárquica pela competência que se baseia no profissionalismo.

Para Mintzberg (2010: 380) *“a burocracia profissional apoia-se na standardização das qualificações e no parâmetro de conceção que lhe corresponde a formação e a socialização”*.

Esta estrutura passou da padronização dos processos de trabalho à qualificação dos intervenientes. Podemos observar esta configuração em hospitais, universidades escolas entre outros.

A burocracia profissional tem uma linha hierárquica estreita, uma tecnoestrutura pequena e o pessoal de apoio desenvolvido, logo, podemos observar que o principal mecanismo de coordenação é a qualificação, o centro operacional aqui é importante e dá apoio à tecnoestrutura.

“O centro operacional é a parte mais importante da burocracia profissional. A outra parte que está completamente desenvolvida é o pessoal de apoio, mas tem sobretudo como missão a de servir o centro operacional” (Mintzberg 2010: 385).

Assim a burocracia profissional considera-se descentralizada com autonomia na formação profissional, que conduz a que os profissionais passem a ter mais liberdade de controlo no trabalho.

“A burocracia profissional é uma estrutura muito descentralizada tanto na dimensão vertical como na dimensão horizontal” (Mintzberg, (2010: 386)).

Uma vantagem desta estrutura é a competência e qualificação dos profissionais que os conduz a um desempenho mais elevado nas tarefas.

Podemos constatar que este tipo de burocracia é muito utilizado hoje em dia na Administração Pública, em hospitais, escolas, universidades e Municípios. A burocracia profissional é um sistema simples, que permite trabalhar fora da sua estrutura administrativa.

Também podemos analisar que uma estrutura profissional no centro operacional é estruturada por profissionais qualificados, para exercer competências exigidas, que levou a vários anos de formação. O poder é dos profissionais que prestam grande parte do tempo ao trabalho administrativo em vez do seu trabalho profissional.

Nesta perspetiva o administrador passa a resolver problemas na estrutura, em que os seus objetivos e estratégias são sobretudo de eficiência e eficácia.

Por vezes encontra-se a burocracia profissional com características da adhocracia, que podemos então chamar como Mintzberg (2010:400) afirma *“burocracia profissional/adhocracia”*.

2.3.4. Estrutura Divisionalisada

A burocracia divisionalisada é uma estrutura composta por unidades semi autónomas. Pressupõe um vértice estratégico dividido por vários departamentos que ao extinguirem as suas funções, minimizam a interdependência entre as divisões Pressupõe, ainda, uma pequena tecnoestrutura com objetivo de funcionar e controlar a estrutura e um grande apoio logístico.

Na estrutura divisionalisada a standardização dos resultados é o principal mecanismo de coordenação (Mintzberg, 2010:412). Os vários departamentos possuem autonomia, regras e regulamentos de forma a garantir um bom desempenho. (Mintzberg, 2010: 414-415)

2.3.5. Adhocracia

As organizações com este tipo de estrutura são constituídas por especialistas que se encontram agrupados numa base funcional por forma a atingir os objetivos propostos.

Na adhocracia o principal mecanismo de coordenação é o ajustamento mútuo.

A adhocracia é uma estrutura orgânica, com pouca formalização, especializa-se no trabalho de dimensão horizontal, na fraca diferenciação vertical, na descentralização e elevada flexibilidade. (Mintzberg, 2010: 458)

“A descentralização na adhocracia é seletiva, tanto na dimensão horizontal como na dimensão vertical. O poder de decisão é distribuído entre os gestores e não gestores em todos os níveis da hierarquia, em função da natureza das decisões a tomar” (Mintzberg, 2010: 461).

A adhocracia divide-se em duas. A adhocracia operacional com objetivo de inovar e resolver problemas dos clientes, onde o elemento mais importante é o centro operacional. A adhocracia administrativa caracteriza-se por distinguir o trabalho operacional e administrativo, sendo a parte administrativa a mais importante na organização. (Mintzberg, 2010: 462-463).

O vértice estratégico das adhocracias trata das escolhas estratégicas assim como das perturbações. (Mintzberg, 2010: 473).

A adhocracia tem a vantagem de ter um trabalho “ad-hoc” o que permite que se adapte às mudanças e coordenações profissionais. Por outro lado, tem a desvantagem de poder gerar conflitos entre profissionais.

Estas estruturas organizacionais não são estáticas e tendem a alterar-se em função das pressões do ambiente externo. Na realidade algumas teorias organizacionais têm vindo

a chamar a atenção para a importância das pressões do ambiente externo sobre as mudanças organizacionais. Tal é o caso da Teoria da Contingência.

2.4. Teoria da Contingência

As teorias organizacionais clássicas afirmavam que era possível encontrar uma melhor maneira de organizar - “one best way” - independentemente do meio. Esta ideia começou a ser rejeitada nos anos sessenta, quando surge a Teoria da Contingência com o objetivo de entender se as organizações aplicavam as teorias clássicas.

Esta nova teoria defende que as organizações têm de se adaptar ao meio, ou seja, às condições económicas, sociais e políticas uma vez que estas condições são fundamentais para a estabilidade, sensatez e prudência das organizações de acordo com os objetivos definidos.

A Teoria da Contingência tem como principais autores *Lawrence e Lorsh (1967)*, e *Burns e Stalker (1960)*, que exploraram a relação entre o meio e a tarefas administrativas das organizações surgindo as metáforas mecanicistas e orgânicas (Fagundes, Petri, Lavarda, Rodrigues, Lavarda & Soller, 2010:54)

Nas suas investigações Burns e Stalker (1966) identificam dois tipos de organizações: organizações mecânicas - que possuem uma estrutura centralizada e organizações orgânicas – cujas estruturas são descentralizadas e informais. (Chiavenato (2003:506)).

Segundo Fagundes, Petri, Lavarda, Rodrigues, Lavarda e Soller (2010:54), referindo Burns e Stalker (1960), *“quando uma organização enfrenta um ambiente estável, com poucas mudanças, a estrutura mecanicista é mais eficaz. Ao contrário disso, quando uma organização enfrenta um ambiente mais dinâmico, com elevado grau de incertezas, torna-se necessário ter uma estrutura orgânica”*.

De um lado existem as organizações onde as tarefas são previsíveis e rotineiras, como por exemplo, os correios, os bancos, as Câmaras Municipais, isto é serviços burocráticos da Administração Pública, ou ainda a indústria automóvel ou a indústria têxtil. Nestas organizações todos os trabalhadores respeitam a hierarquia e as normas. Do lado oposto estão as empresas de alta tecnologia (como a empresa da PT Inovações), que devido

à forte concorrência têm a necessidade de criar produtos mais apelativos para dar resposta ao mercado, ou seja, a criatividade e adaptação são as palavras-chave para a eficiência nestas organizações.

Para Giddens (1985) as organizações mecanicistas assentam num sistema burocrático em que existe uma cadeia hierárquica de comando, fortemente especializada e formalizada. Assim sendo, há uma divisão e especialização do trabalho, os empregados são responsáveis por uma tarefa descontínua, sendo que quando a tarefa está terminada, a responsabilidade passa para o funcionário seguinte. A interação entre os empregados e a comunicação são verticais, ou seja, na pirâmide do “topo” e da “base” a comunicação entre os mesmos é muito rara.

Conclui-se que as organizações mecanicistas revelam baixa diferenciação horizontal, elevada centralização, pouco relacionamento dos níveis mais baixos com o topo da hierarquia. Nesta estrutura, de uma forma simplicista, é o topo que comanda e planeia os objetivos para serem os trabalhadores a realizar as tarefas, podendo dar como exemplo a estrutura tradicional militar.

Já as organizações orgânicas são o oposto, caracterizam-se por possuírem uma estrutura descentralizada, mais flexível cuja divisão do trabalho se adapta à realidade (ajustamentos *ad hoc*). Nesta estrutura há uma noção da realidade revelando a pouca importância da cadeia de comando e da definição de tarefas.

Enquanto, que nas organizações mecânicas a falta de comunicação era um ponto assente, nas organizações orgânicas, todos os que estão envolvidos possuem conhecimentos e legitimidade para poderem ser utilizados. Caso existam lacunas dentro dessa organização, as decisões não cabem só no domínio do “topo”, existe, também, uma comunicação lateral com uma característica mais consultiva.

Para os autores da contingência, a organização para ser bem sucedida precisa de se ajustar às características do ambiente onde opera. Como refere Chiavenato (2003:513) “*não são as organizações em si que selecionam e percebem seus ambientes, mas sim as pessoas que administram as organizações*”.

Cada organização requer a sua própria linha organizacional, e não há uma só e única maneira de melhor organizar, como defende o autor Chiavenato (2003: 297) “*cada organização interage com o seu ambiente externo e com as demais organizações nele contidas*”.

Com esta teoria talvez possamos afirmar que existe um deslocamento na visão de dentro para fora da organização, pois de acordo com Chiavenato (1993) é no ambiente, tecnologia, estrutura organizacional, tarefas e pessoas que está a explicação causal das características da organização.

Parte II. A Nova Gestão Pública
vista através da experiência
autárquica na Câmara Municipal de
Macedo de Cavaleiros

Capítulo I. Metodologia

O trabalho que aqui se apresenta centra-se num estudo de caso efectuado na Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros. Para cumprir o objectivo de compreender a influência da Nova Gestão Pública no poder local, procedeu-se a uma abordagem qualitativa, centrada na análise de conteúdo de documentos legais, versando a interpretação da mudança na estrutura da Câmara Municipal através do estudo do organigrama do Município de Macedo de Cavaleiros.

A abordagem qualitativa demonstrou ser a mais adequada ao cumprimento dos objectivos do estudo pois só através e uma análise exaustiva das alterações legais propostas à estrutura da organização do Município se poderiam retirar conclusões quanto à profundidade das mudanças que ocorreram no terreno.

A investigação qualitativa permite compreender, encontrar, observar dados através de números, formas, observações, capazes de conduzir a pistas de resposta para as questões de investigação e de suporte às conclusões do estudo.

Este projeto centra-se num estudo descritivo de leis, normas e dados da base de dados do sistema integrado de informação da Administração Pública (SIIAL).

O período temporal considerado na investigação da estrutura do Município decorre entre 1996 e 2013.

Este estudo de investigação teve várias fases, desde a recolha, ao tratamento e análise da informação. As técnicas utilizadas foram a pesquisa no arquivo, observação direta e análise de conteúdo.

A pesquisa arquivista centrou-se na procura dos documentos legais que serviram de suporte à análise, nomeadamente as atas mas, também, as normas e as leis. Estes documentos foram, posteriormente, sujeitos a análise de conteúdo que permitiram a comparação das estruturas e a classificação da organização, em cada momento, de acordo com as classificações de estrutura e dinâmica de Mintzberg.

É importante referir que todos os organigramas sob análise foram aprovados por maioria pelos chefes de divisão bem como pelos Vereadores e pelo Presidente da Câmara de Macedo de Cavaleiros.

A análise dos documentos legais estruturantes do funcionamento da instituição, centrou-se num estudo interpretativo de todos os dados recolhidos auxiliado pela observação direta já que a presença física na instituição constituiu uma oportunidade para melhor compreender o que acontecia no Município. Durante o estágio a minha observação pode mesmo ser classificada como participativa.

Resumindo, a análise dos documentos legais da instituição foi utilizada como um instrumento qualitativo, que possuiu um carácter científico e objetivo.

Apesar de o estudo se enquadrar melhor numa abordagem qualitativa não podem ser deixadas por referir as limitações impostas na investigação.

Uma das limitações mais marcantes foi a impossibilidade de realizar entrevistas. Não tendo sido obtida autorização para a sua realização não foi, também, possível saber a opinião dos trabalhadores. A utilização das entrevistas na recolha de dados, ter constituído um elemento de enorme importância permitindo a realização de um estudo mais aprofundado com o cruzamento de várias informações.

Apesar de um estágio prever maior informação e recolha de dados, as limitações do estudo não me proporcionaram uma investigação mais profunda.

Capítulo II. O objeto de análise

2.1.Caracterização da área de estudo

Este estudo centra-se na Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros. A razão desta escolha prendeu-se com o fato desta Câmara Municipal se ter constituído como o local do estágio desenvolvido como parte integrante do mestrado em administração e gestão pública da universidade de Aveiro.

O nome Macedo de Cavaleiros tem a ver com a designação de terra fértil para maçãs ('Macedo' em português medieval), bem como com a ação heróica de Martim Gonçalves de Macedo, na Batalha de Aljubarrota.

O atual concelho de Macedo de Cavaleiros foi criado em 1853. Dez anos depois, a aldeia de Macedo, recebe o título de vila e, em 1999, o de cidade. Com 160 anos de existência o concelho de Macedo de Cavaleiros, estende-se por uma área de 699,3 km², é composto por 38 freguesias que aglomeram 67 localidades (tal como é visível na figura nº 1). Integra a região Norte (NUT II) e a sub-região do Alto Trás-os-Montes (NUT III). Administrativamente pertence ao distrito de Bragança.



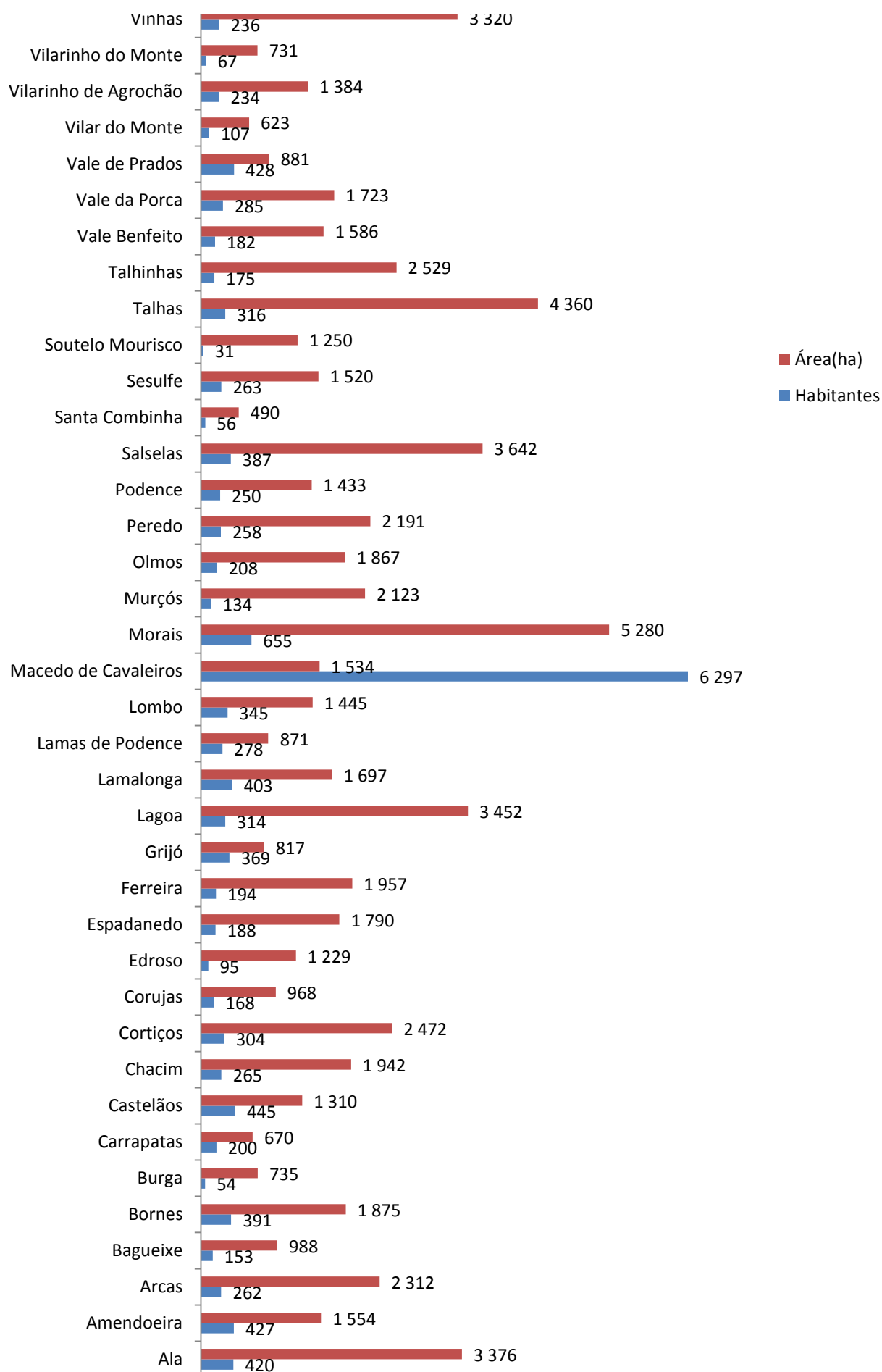
Fonte: <http://www.amtqt.pt/infoMacedo/>

As condições climáticas e a fertilidade do solo fazem do concelho, um bom produtor agrícola, recebendo prémios agrícolas para ajudar a população. Uma vasta área é Rede Natura 2000, com a singularidade única em Portugal do Maciço de Morais, o “umbigo do mundo”, na mira dos geólogos que tencionam criar um ecossistema extraordinário de plantas raras.

A Paisagem Protegida da Albufeira do Azibo, possível após a construção de uma barragem em 1980-1982, é o exemplo de que a ação do homem e a natureza podem ser compatíveis e enriquecedoras do ambiente natural.

De acordo com os Censos de 2010, apresenta uma população de 15 844 habitantes, correspondente a uma densidade populacional de 22,7 habitantes/Km² como podemos ver no gráfico 1. No que se refere à distribuição da população ativa pelos três setores de atividade, existe uma maior afetação ao setor terciário (58%), face aos setores secundário (22%) e primário (20%), que continua a apresentar um peso considerável, apesar de a sua produção ter vindo a diminuir.

Gráfico 1: População em 2010



2.2.Balanço Social

Por forma a melhor compreender a realidade da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros procedemos a uma breve análise do seu balanço social.

O balanço social é um documento que discrimina a organização, número de trabalhadores, por idade, por escalão, por antiguidade e por nível de escolaridade. Este documento foi sugerido pelo secretariado para a modernização administrativa. O diploma legislativo o DL 190/96 de 9 de outubro, retifica a obrigatoriedade a todas as organizações da Administração central, Regional e Local elaborarem o Balanço Social.

Relativamente ao número de trabalhadores a Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros no final de 2012 tinha 281 trabalhadores, 161 homens e 120 mulheres.

Segundo o nível de escolaridade, podemos constatar que a Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros tem um número mais elevado de trabalhadores com licenciatura e o 12 ano ou equivalente. Apesar disto, é importante realçar que existe um número ainda considerável de trabalhadores que possuem apenas a escolaridade básica.

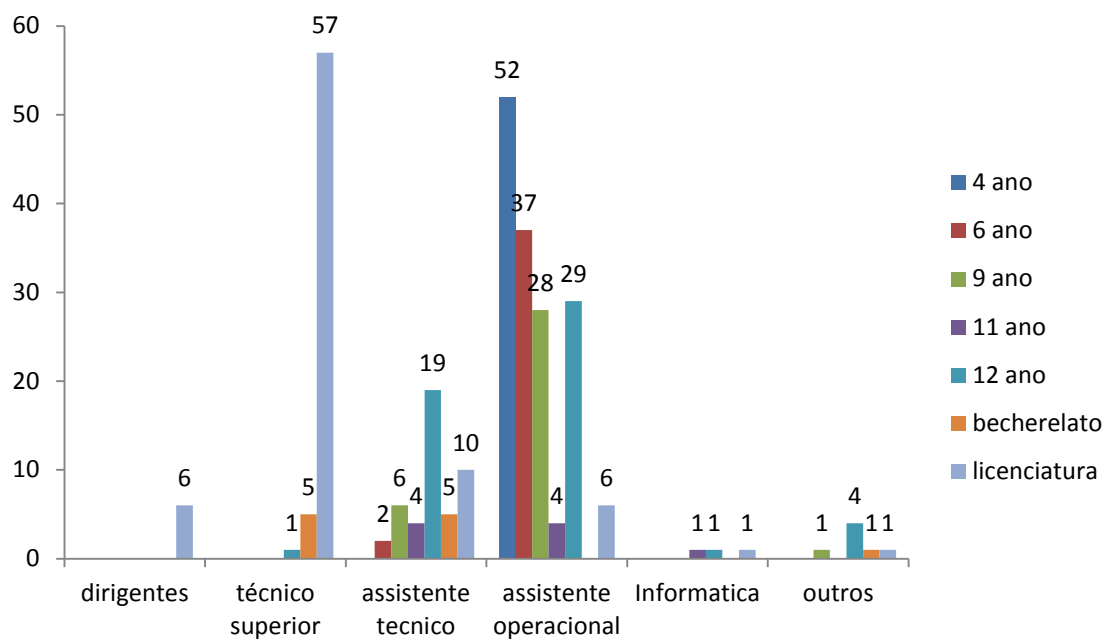
Quadro 2: nível de escolaridade por n.º de funcionários.

Nível de escolaridade	N.º de trabalhadores
4 Ano	52
6 Ano	39
9 Ano ou equivalente	35
11 Ano	9
12 Ano ou equivalente	54
Bacharelato	11
Licenciatura	81
Mestrado	0
Doutoramento	0
Total:	281

Fonte: Mapas SIIAL (Sistema Integrado de Informação da Administração Pública).

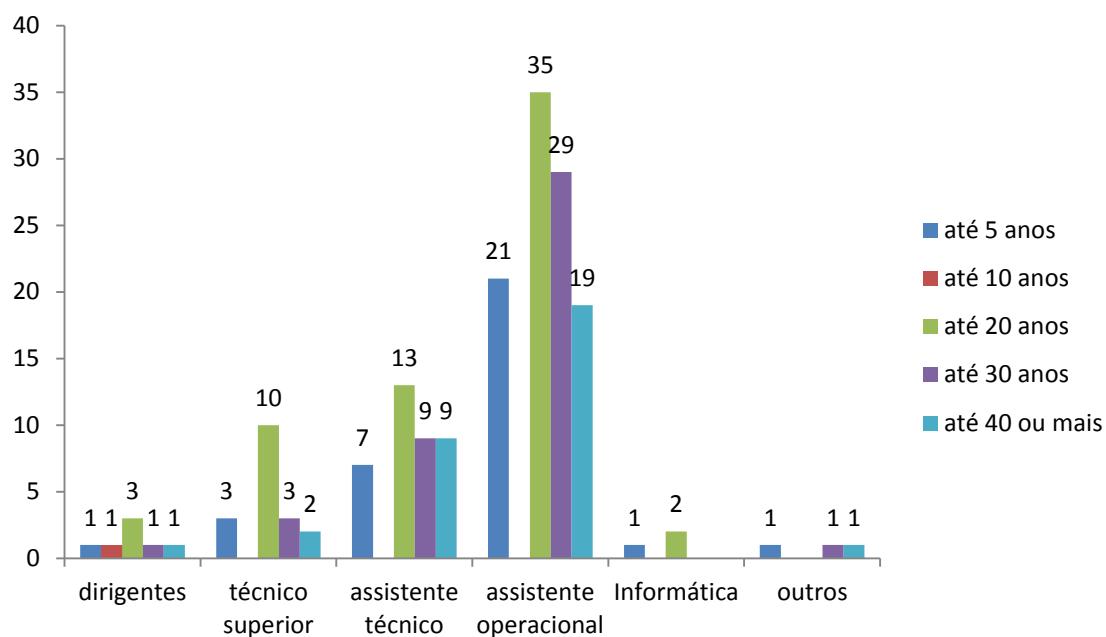
Quando comparamos a área com a densidade populacional podemos constatar que as aldeias são pequenas com uma intensidade populacional menor relativamente á área. No entanto, Macedo de Cavaleiros tem uma densidade populacional mais elevada do que área.

Gráfico 2: Total de efetivos por grupo profissional - 2012



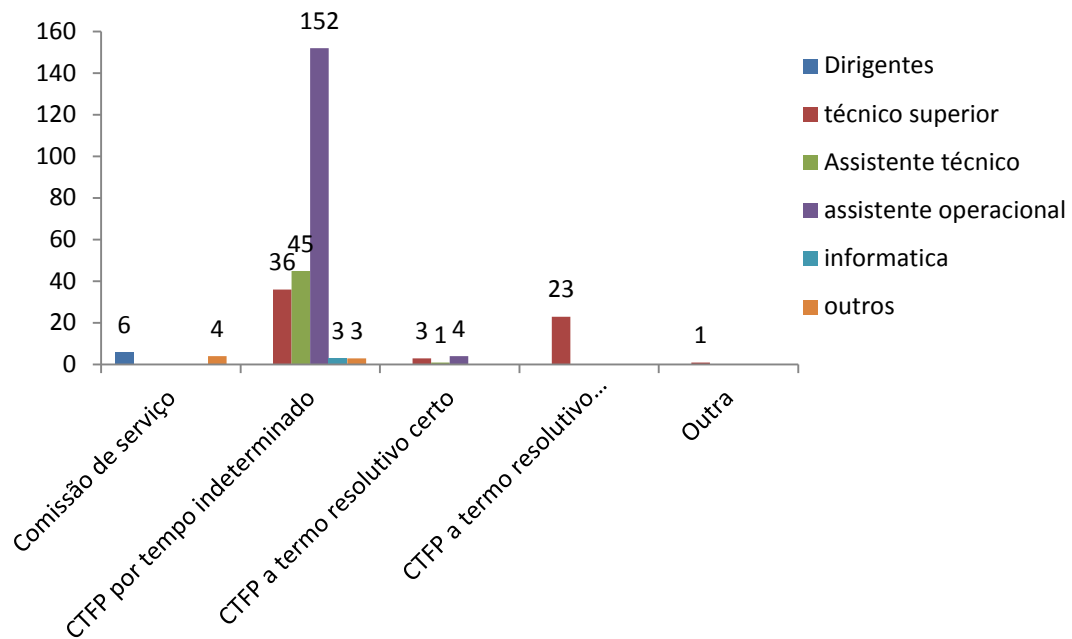
Relativamente ao gráfico 2 - os efetivos por grupo profissional no ano de 2012 - dá-nos informação que a maioria dos funcionários municipais são assistentes técnicos e operacionais, as categorias com menos trabalhadores são as de informática e dirigentes e outras.

Gráfico 3: Nível de antiguidade - 2012



Quanto ao gráfico 3, podemos observar que o Município de Macedo de Cavaleiros tem mais trabalhadores como assistentes operacionais até 30 e 40 anos de serviço mas também assistentes técnicos. Ou seja, pode-se afirmar que os funcionários mais antigos se concentram nas categorias de assistentes operacionais.

Gráfico 4: Modalidade de vinculação - 2012



Quando observamos o gráfico 4 relativo à vinculação podemos verificar que na instituição existe um número maior de assistentes operacionais e assistentes técnicos com contrato por tempo indeterminado. Este gráfico pode ser comparado com o gráfico do nível de antiguidade, porque as pessoas com mais anos na instituição são, também, as que mais possuem contratos por tempo indeterminado.

Capítulo III. A Nova Gestão Pública no Município de Macedo de Cavaleiros (enfoque na estrutura)

3.1.A dinâmica e estrutura da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros

O Município de Macedo de Cavaleiros tem vindo, nos últimos anos, a proceder a algumas alterações na sua estrutura organizacional.

No diário n.º 149 Série II de **1996**, as atribuições dos serviços e as suas atribuições foram deferidas pelo Decreto-Lei 100/84 de 29/03, estabelecendo que: é estipulado que a Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros dispõe de serviços: de apoio técnico, de apoio administrativo e financeiro, operativos, municipais de polícia, de contencioso e de contra ordenações e, ainda, de informática. Sendo alguns destes serviços agregados por departamentos.

Aos diversos serviços são atribuídas tarefas como: elaborar e submeter à aprovação dos superiores, as circulares e normas; colaborar na elaboração do relatório de atividades, coordenar a atividade das unidades dependentes de cada serviço; remeter ao arquivo geral processo concluídos; zelar pela assiduidade e participar as ausências e preparar informações em deliberação da Câmara Municipal.

O organigrama de 1996 era composto apenas por dois departamentos: o departamento de administração geral e o departamento de obras e urbanismo. Relativamente à composição do departamento de administração geral, ainda hoje existente, este era constituído pela divisão administrativa e financeira. Por sua vez, a repartição administrativa era dividida em secção de expediente geral, pessoal e aprovisionamento e património. A financeira era dividida pela contabilidade e orçamento, liquidação de contribuições e impostos e tesouraria.

O departamento de administração geral tinha como responsável um diretor de departamento a quem competia: coordenar as atividades desta divisão, determinar a afetação de meios e de pessoal aos serviços. Assegurar todas as tarefas nos domínios dos recursos humanos, prestar apoio aos órgãos do Município e aos serviços operativos, promover as receitas ao Município, preparar reuniões de Assembleia Municipal e Câmara

Municipal, remeter a conservatória e CTT as mudanças das ruas e vias públicas, assegurar as funções que lhe forem atribuídas por lei, normas e regras.

As divisões administrativas e financeiras tem a cargo um chefe de divisão, a este compete-lhe, assegurar o expediente e arquivo geral dos serviços e dos órgãos da autarquia, coadjuvar na execução de todas as tarefas que se insiram nos domínios da administração dos recursos humanos e patrimoniais, preparar o orçamento da Câmara, revisões e alterações, como aconteceu nos anos posteriores a 1996, assegurar o eficiente desempenho dos assuntos e procedimentos dos atos eleitorais.

As repartições, ou seja, a repartição administrativa, estava a cargo de um chefe de divisão, tinha como atribuições: colaborar com todos os assuntos administrativos; estudar, planear, propor e promover os assuntos a seu cargo; coordenar os assuntos afetos ao expediente geral, de pessoal e de aprovisionamento e património. A repartição financeira a cargo de um chefe de repartição tinha a responsabilidade de colaborar com a divisão administrativa e financeira e coordenar os serviços de contabilidade e orçamento, liquidação e contribuições e impostos e à tesouraria.

A repartição administrativa de apoio aos serviços operativos tem por base orientar e coordenar os assuntos que digam respeito ao departamento de obras e urbanismo, tal como o segundo ponto da repartição administrativa.

A secção de expediente geral tem a cargo um chefe de secção, este tem como objetivos: assegurar tarefas inerentes aos recebimentos, classificação, expedição, correspondência, serviço de reprografia, registo e arquivo de avisos, editais, anúncios, regulamentos, notariado, licenças de caça e pesca, liquidar taxas, licenças e rendimentos dos Municípios.

A secção de pessoal tem a cargo também um chefe de secção com as seguintes atribuições: recrutamento, provimento, transferência, promoção e cessação de funções de pessoal; organizar processos que dizem respeito a ADSE, abonos de família, caixa geral de aposentações e montepio geral, comunicar com a contabilidade as alterações dos funcionários, organizar o cadastro do pessoal, controlo e assiduidade.

A secção de aprovisionamento e património, também tem a cargo um chefe de secção e tem a seu cargo, organizar e manter atualizado inventários, cadastro de bens, incluindo baldios, prédios urbanos e outros imóveis, promover a inscrição das matrizes prediais e na conservatória, distribuição e conservação de materiais de consumo corrente.

Relativamente à repartição financeira, que faz parte a secção de contabilidade e orçamento, que tem a cargo um chefe de secção (da secção de liquidação de contribuições e impostos), tem como objetivos: elaborar o orçamento, revisões e alterações, coordenar e controlar as verbas, atualizar a estatística financeira, manter atualizados os livros de contabilidade, a conta corrente, elaborar os balancetes e processar os vencimentos e abonos tal como os pagamentos respeitantes a empreitadas e fornecimentos; liquidar impostos e contribuições pertencentes ao Município, elaborar mapas de receita e cobrança, organizar mapas estatísticos, fiscalizar o cumprimento da lei.

A tesouraria municipal, a cargo de um tesoureiro, tem como objetivos: liquidar e cobrar juros de mora, cumprir as disposições legais e regulamentares sobre contabilidade Municipal, entregar ao chefe de repartição balancetes diários de caixa.

Quanto aos serviços operativos ou seja, o departamento de obras e urbanismo, tem como atribuições planear, programar, coordenar, orientar e executar as atividades da divisão de fomento e infra estruturas, a divisão de ambiente e salubridade e a divisão de arquitetura e urbanismo.

Quanto a divisão de fomento e infra estruturas é dividido por seis setores: obras municipais, viação rural, armazéns, oficinas e viaturas, proteção civil, infra estruturas elétricas e fiscalização. Estes setores têm como atividades: executar projetos de construção, conservação, ou ampliação de ruas, pavimentos e obras; fiscalizar o cumprimento das obras através de normas e regulamentos; desenvolver o Município através de planos rodoviários, pavimentação; organizar, colaborar planos de proteção civil; promover e colaborar com empresas e serviços de energia elétrica para desenvolver estudos de eletrificação.

Quanto a divisão de ambiente e salubridade tem como atividades nos setores de águas e saneamento, que tem por base a execução, de projetos de construção, fiscalizar o cumprimento de contatos, atualizar tabelas de preços, solicitar trabalhos topográficos,

captar águas potáveis, conservar e desenvolver redes de distribuição, promover a desinfecção da canalização. O setor de higiene e salubridade, que tem como atividades, promover e executar os serviços de limpeza pública como o transporte do lixo, varrer e limpar as ruas, praças e logradouros; distribuir contentores do lixo, bem como limpeza das valas e escoadouros das águas pluviais, fazer a manutenção e desinfecção dos recipientes do depósito do lixo. O setor de cemitérios tem de administrar, promover, colaborar, propor e manter o lugar limpo, conservando-o.

A divisão de arquitetura e urbanismo tem o dever de orientar, e executar tarefas no setor da gestão urbanística, parques e jardins, topografia, desenho e projetos, trânsito e fiscalização.

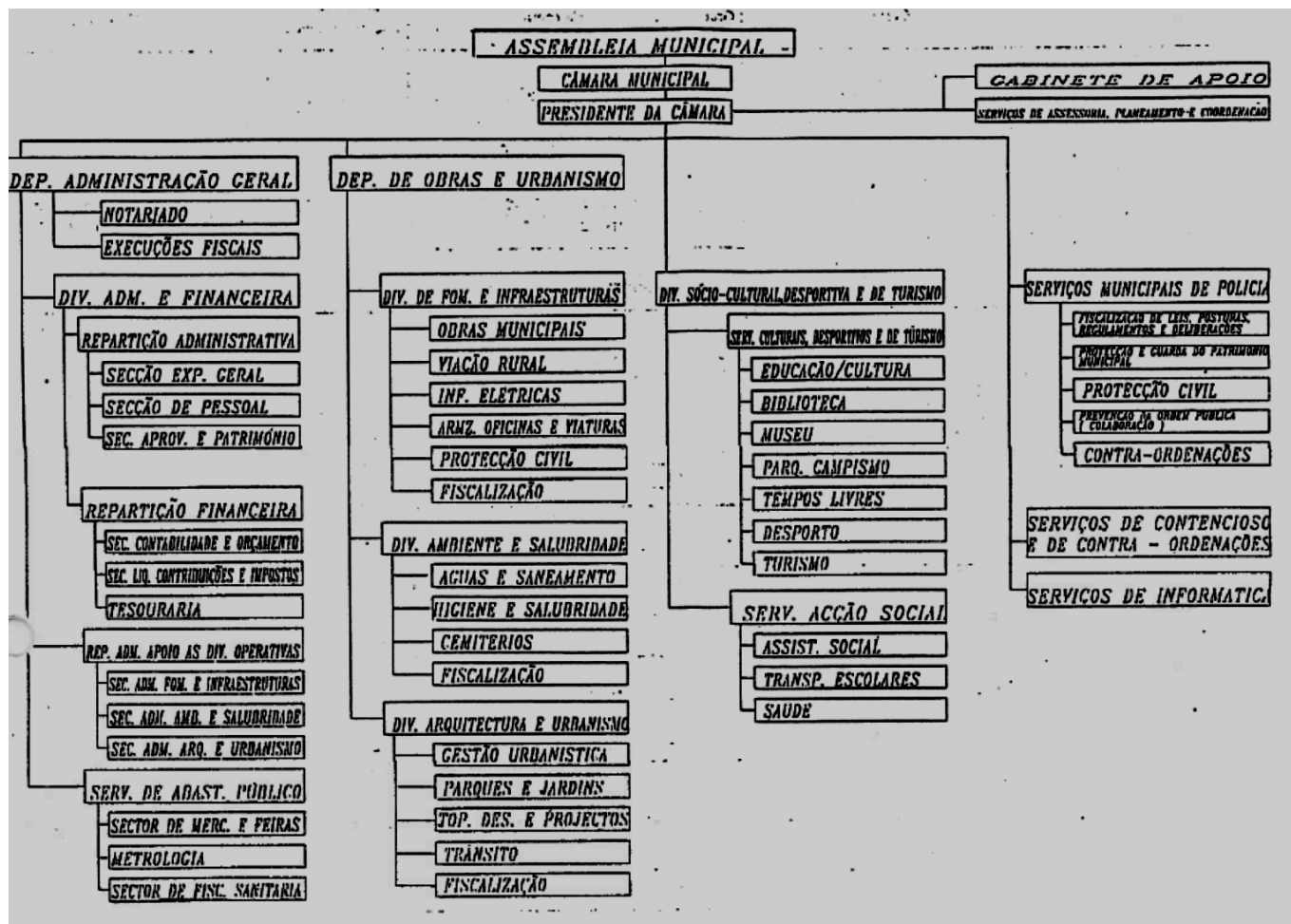
A divisão sócio cultural, desportiva e de turismo, têm como atribuições promover e fomentar o desenvolvimento cultural, social, turístico e desportivo do Município, nos setores de educação, cultura, biblioteca e museu, desporto, turismo, parque de campismo e tempos livres, serviços de ação social e núcleo de apoio administrativo.

Os serviços de contencioso e contra ordenações têm que promover a defesa contenciosa dos interesses do Município, assegurar a defesa judicial colaborando com o ministério público.

Os serviços de informática tratam dos softwares, procedimentos de proteção de arquivos, do funcionamento dos equipamentos e executam procedimentos de manutenção.

Podemos relacionar o organigrama da figura 2 com as estruturas organizacionais.

Figura 2: Organigrama do Município de Macedo de Cavaleiros (1996)



Começando pelo centro operacional que está relacionado com os funcionários que produzem bens e serviços, no Município, o centro operacional, são os departamentos da Câmara, ou seja, são todas as divisões e repartições que executam esses trabalhos. Na Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros são: as secções de expediente geral, de pessoal e de aprovisionamento e património; secção de contabilidade e contribuições e tesouraria, infraestruturas, salubridade, urbanismo, mercados e feiras, obras municipais, fiscalização, protecção civil, cemitérios, águas e saneamento, parques e jardins, trânsito, serviços culturais, desportivos e de turismo e serviços de ação social.

O vértice estratégico, encontramos todas as chefias, Presidentes, Vereadores, que são os responsáveis da organização

Na linha hierárquica encontramos os chefes e coordenadores de cada departamento, que estabelece a ligação entre o vértice estratégico e centro operacional.

A tecnoestrutura está representada nos fiscais, os analistas de controlo que fiscalizam se a Câmara age em conformidade com a lei.

O pessoal de apoio na Câmara Municipal, em 1996, eram os serviços municipais de polícia, contra ordenações e serviços de informática, tal como Mintzberg refere, dão apoio a organização, reduzindo a insegurança.

Relativamente aos fluxos da organização, no Município existe uma autoridade formal, ou seja, a divisão social do trabalho impõe que as decisões emanem das posições hierárquicas, do topo e sejam executadas pela base. Os fluxos de atividade regulados pelo organigrama circulam em forma crescente e decrescente, constituindo, possivelmente, uma das razões para a lentidão dos processos já que toda a informação tem de passar pela hierarquia.

O organigrama do Município pode ser comparado com a burocracia mecanicista, ou seja, existe uma separação em relação ao pessoal de conceção e execução, obedecendo a regras e regulamentos, existindo, igualmente, uma diferenciação entre níveis hierárquicos, entre posições e as suas funções.

Existe uma grande dependência da estrutura hierárquica, definida pelo organigrama, em que os fluxos são regulados e a informação percorre a organização, os serviços dependem hierarquicamente do Presidente da Câmara, ou em parte do vereador em que for delegada a competência. Os fluxos partem em direção descendente, existe uma standardização dos processos de trabalho e dos resultados.

Em 2000 a estrutura orgânica do Município de Macedo de Cavaleiros é alterada, conforme o apêndice n.º 81, II Série – n.º 126 de 31 de maio de 2000, que retifica o ajustamento da estrutura orgânica do Município, bem como o quadro do pessoal.

Neste ano, a estrutura orgânica foi alterada porque a transferência de novas atribuições para o poder local da Lei n.º159/1999 de 14 de setembro, impõe a publicação de novos diplomas legais com as suas alterações.

Assim, o Município procede às alterações, conforme o apêndice n.º 81, II Série – n.º 126 de 31 de maio de 2000, no capítulo I, artigo 1º, procedeu-se a alteração de dois serviços ou seja, no artigo n.º 1 alínea c) acrescentou-se a divisão dos assuntos jurídicos e deixa de haver os serviços de contencioso e de contra ordenações, esta divisão tem por base os setores de apoio administrativo, assessoria jurídica, contencioso, contra ordenações e fiscalização Municipal.

Também é eliminado o artigo 20.º do capítulo VI, das atribuições dos serviços do contencioso e contra ordenações, o artigo 21º do capítulo VII “atribuições dos serviços de informática”, os artigos 22 e 23 do capítulo VIII do quadro do pessoal, assim como os artigos 24, 25, 26 e 27 do capítulo IX das disposições finais.

Passa a haver no capítulo IV o artigo 18 – A “ divisão dos assuntos jurídicos”, que faz parte o setor de apoio administrativo, assessoria jurídica e contencioso, contra ordenações e fiscalização Municipal.

Este setor está dependente do Presidente da Câmara, dirigida por um chefe de divisão, licenciado em direito, coordenando a atividade, ou seja este jurista tem como função: elaborar pareceres, informações, estudos jurídicos e intervenção em processos disciplinares.

Ao setor de apoio administrativo, compete: minutar e dactilografar os processos que decorrem na divisão; informar, organizar e efetuar os procedimentos administrativos.

No setor de assessoria jurídica, tem como objetivos, prestar, propor, assegurar, dinamizar, participar organizar e exercer os processos, os regulamentos, informações e despachos.

O setor de contencioso tem que promover, assegurar, colaborar, instruir os interesses do Município, mantendo a Câmara informada sobre as ações e recursos em que o Município se encontra.

Quanto ao setor de contra ordenações, tem o dever de organizar e acompanhar as contra ordenações bem como promover a audição dos arguidos e exercer funções cometidas por despachos do Presidente de Câmara.

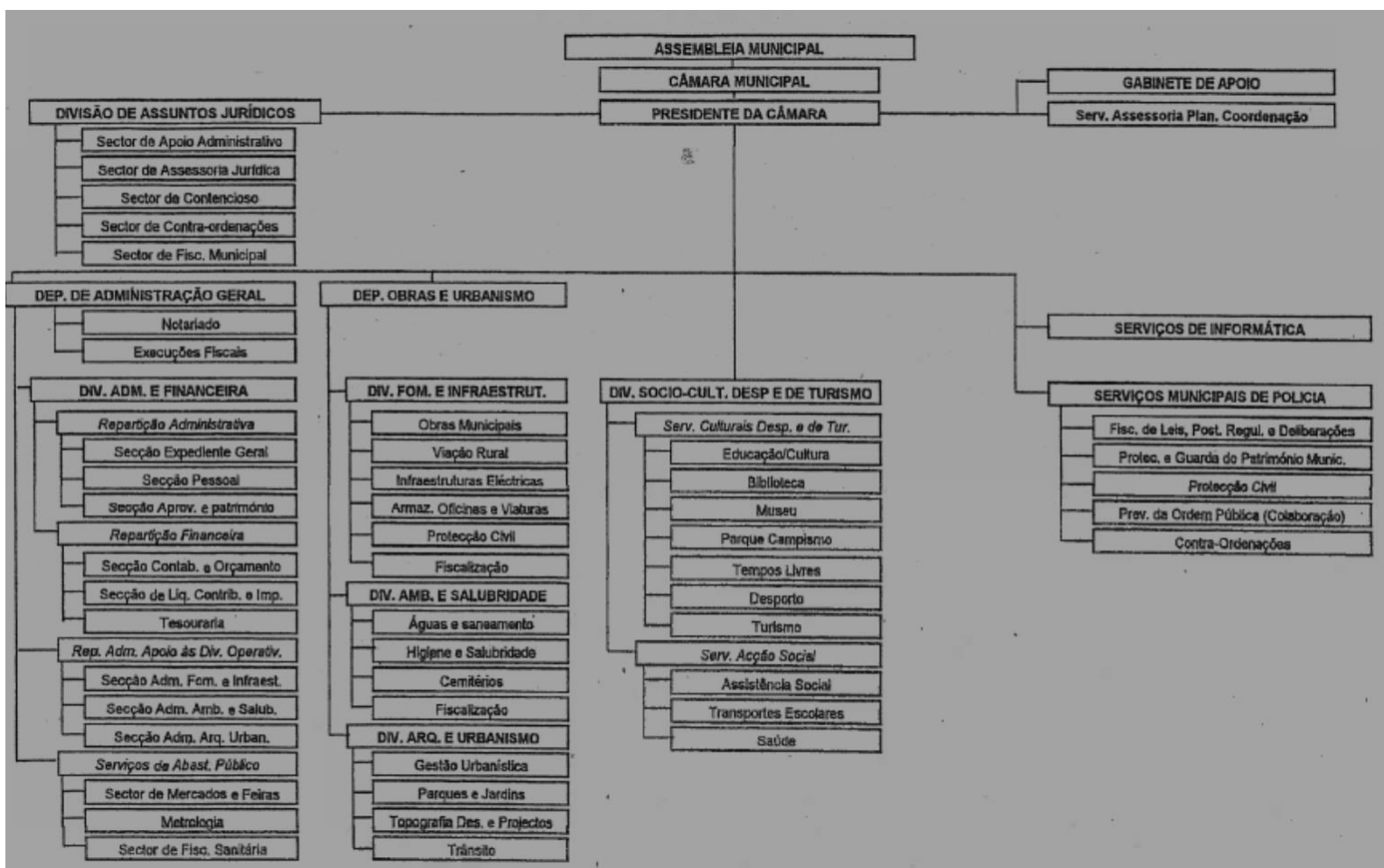
O capítulo V artigo 19 n.º 1 alínea e), que retifica o que a polícia Municipal pode fazer, podendo levantar autos de contra ordenações, o artigo 20 “atribuições do serviços de informática” para o capítulo VI artigos 21 “aprovação do quadro de pessoal” e 22 “mobilidade de pessoal” do capítulo VII “do quadro de pessoal” e artigos 23 “criação e implementação dos órgãos e serviços”, 24 “alteração de atribuições”, 25 “das competências do serviço” e 26 “entrada em vigor” do capítulo VIII “disposições finais”.

Relacionando a figura 3, organigrama de 2000, com a estrutura de Mintzberg, podemos constatar que se passou de uma estrutura mecanicista para uma estrutura de burocracia Profissional.

Na burocracia profissional, o Município tem um vértice estratégico dirigido pelo Presidente que tem função de coordenação do pessoal de apoio, a gestão da administração financeira, recursos e património, o centro operacional assume esta componente na organização. Passa a haver uma autonomia devido à estandardização das qualificações.

A tecnoestrutura é dirigida pela divisão de assuntos jurídicos, que têm como dever analisar e avaliar os processos, referentes ao Município.

Figura 3: Organigrama do Município de Macedo de Cavaleiros (2000)



No ano de **2003/2004** na ata da Assembleia Municipal de 12/12/2003, reestrutura-se o organigrama e o quadro de pessoal, verificou-se então a extinção de 38 lugares e criação de 65 lugares.

O organigrama não respeitava os princípios de gestão dos serviços municipais no Decreto-Lei nº 116/1984 de 6 de abril alterado pela Lei nº 44/1985 de 13 de setembro, para não ser alterado constantemente e trazer problemas de eficácia e rentabilidade, foi alterado mais uma vez, envolvendo todos os trabalhadores no processo de elaboração.

“A gestão dos serviços municipais deve respeitar:

- a) A correlação entre o plano de atividades e o orçamento do Município, no sentido da obtenção da maior eficácia e eficiência dos serviços municipais;
- b) O princípio da prioridade das atividades operativas sobre as atividades instrumentais, devendo estas orientar-se essencialmente para o apoio administrativo daquelas;

c) O princípio da utilização de gestão por projetos quando a realização de missões com finalidade económico-social e carácter interdisciplinar integrado não possa ser eficaz e eficientemente alcançado com recurso a estruturas verticais permanentes.”

Nos termos da Lei nº 169/1999 de 18 de setembro, alterada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de janeiro, a estrutura orgânica precisa de ser reavaliada, com novas competências atribuídas aos Municípios em vigor, mas também a forma como gerem, de modo a tornar o Município mais adequado à realidade no meio onde se insere e aos objetivos a prosseguir.

Em sessão de 30 de dezembro de 2003, foi aprovada a reestruturação da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, o funcionamento e o quadro de pessoal, publicada no diário da república, apêndice nº 43 – II Série – nº 83 – 7 de abril de 2004. O apêndice nº 43 menciona o regulamento da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, com os princípios gerais estabelecidos por lei. Esses princípios têm por base, a colaboração do Município prestando informações e esclarecimentos necessários para a eficácia dos meios para obter decisões e proceder a delegações de competências para os serviços municipais se tornarem mais eficientes.

Relativamente à estrutura dos serviços municipais, o Capítulo II do apêndice nº 43, estabelece várias funções que dizem respeito aos dirigentes máximos das unidades orgânicas, tais como:

- ✓ *“Elaborar e submeter à aprovação do topo as instruções, circulares, regulamentos e normas, bem como propor as medidas de política em cada divisão;*
- ✓ *Remeter à divisão financeira os encargos do Município, à secção de expediente e arquivo os documentos e processos ao funcionamento do serviço.*
- ✓ *Colaborar nos orçamentos, planos anuais de investimentos e planos de atividades;*
- ✓ *Assegurar a informação entre serviços bem como, a execução das deliberações e despachos;*
- ✓ *Assistir às reuniões;*

- ✓ *Visar e autorizar as despesas com deslocações e ajudas de custo dos funcionários;*
- ✓ *Zelar pela assiduidade dos trabalhadores e participar as ausências”.*

Comparando o organigrama de 1996 ao de 2004, podemos afirmar que este foi substancialmente alterado, ou seja extinguiram-se algumas secções e foram criadas novas. Por outro lado, é ainda possível observar também uma diferença relativamente às atividades que lhe são exigidas.

Na secção I do apêndice n.º 43, II Série, nº 83, 7 de abril de 2004, “*serviços de assessoria, coordenação e controlo*”, são unidades de apoio direto à Câmara e ao Presidente. São considerados serviços de assessoria: o gabinete de apoio ao Presidente e Vereadores; proteção civil; gabinete de planeamento e projetos; assessorias técnicas especializadas e o gabinete de controlo de gestão e auditoria interna.

Quanto ao gabinete de apoio ao Presidente e Vereadores tem diversas funções tais como: informar, instruir e dar parecer sobre assuntos que são determinados pelo Presidente e/ou Vereadores; preparar minutas de acordos, protocolos, contratos a celebrar entre o Município e outras organizações e colaborar com o Presidente e Vereadores nas campanhas políticas e administrativas.

No âmbito do secretariado, houve algumas mudanças, competindo-lhe agora, assegurar o apoio logístico, assumindo tarefas tais como, preparar e gerir a agenda do executivo Municipal e receber os pedidos de audiência e a sua marcação; assegurar a expedição de convites e atos e receber e analisar a informação divulgada pelos trabalhadores do Município.

Neste organigrama foi acrescentado o gabinete de apoio ao Presidente e Vereadores que foram atribuídos várias funções, no âmbito de protocolo: preparar e acompanhar, organizar as cerimónias de atos públicos, as receções institucionais, a realização de entrevistas, reuniões e manter atualizadas as listas de protocolos; em relação às relações públicas, tem a seu cargo promover, gerir e organizar as conferências de imprensa, a imagem da Câmara, redigir e emitir, gerir e propor, comunicados de imprensa e dossiês, promover inquéritos e responder aos pedidos de informação.

Relativamente ao planeamento e projetos compete-lhe manter atualizado o plano diretor Municipal, ou seja o PDM, e assegurar as condições necessárias ao gabinete de apoio técnico (GAT), elaborar e gerir planos urbanísticos, planos de pormenor, planos de espaços verdes e livres, elaborar pequenas soluções urbanísticas que possam ter em vista o ordenamento do território, requalificar zonas urbanas, supervisionar a implementação de um sistema de informação geográfica (SIG).

Também foram introduzidos outros gabinetes tais como: assessorias técnicas especializadas, que tal como os serviços de assessoria pretende apoiar mas com um nível mais técnico; o gabinete de controlo de gestão e auditoria interna, com competências de controlo e inspeção sobre o cumprimento de normas, regulamentos e regras, e controlar a gestão através dos orçamentos, atividades e planos e por fim os serviços de tecnologia de informação, que tem por base apoiar na informatização, atualização do software bem como soluções de hardware e articular os planos de orçamentos com os sistemas, mantendo a informação atualizada.

Na secção II “serviços de apoio instrumental”, são constituídos pelas seguintes unidades orgânicas: o departamento de administração geral, que lhe foram retiradas algumas funções no âmbito dos recursos humanos, notariado, execuções fiscais e a preparação de reuniões, passando a ter funções de notariado, ou seja, remeter à Administração Central ou outras instituições, informações, documentos, certidões ou fotocópias.

A divisão jurídica compreende os assuntos jurídicos e contra ordenações, a quem compete: assegurar a assessoria jurídica, analisar, instruir, propor e promover projetos de regulamentos e despachos, tratar os documentos de estudo jurídico, organizar processos da documentação de expropriação, emitir penhoras, manter atualizada a informação de débitos; em relação às contra ordenações, compete-lhe promover registos, cobranças e demais diligencias e assegurar e acompanhar os processos de contra ordenações.

Quanto à divisão administrativa tem atribuições de coordenar as secções de expediente geral e arquivo, recursos humanos, apoio aos órgãos do Município, da secção de património e viaturas, apoio administrativo ao departamento de obras e urbanismo e de apoio administrativo e o departamento sócio cultural de desporto e turismo.

Em relação à divisão financeira esta coordena a secção de tesouraria, contabilidade, aprovisionamento e armazém e impostos, taxas e licenças.

Na secção III “serviços operativos”, relativamente a 1996 foi alterado, tal como as atribuições a cada departamento e secção.

O departamento de obras e urbanismo tem a competência de articular, elaborar e desenvolver o planeamento anual dos serviços a nível estratégico e operacional.

A fiscalização, como o próprio nome indica, tem o dever de fiscalizar o cumprimento das normas, regulamentos em vigor, elaborando relatórios de empreitadas, ou seja cumprir as tarefas descritas no planeamento semanal.

O gabinete de apoio técnico tem o dever de apoiar e cumprir as tarefas do planeamento semanal, tais como, levantamentos topográficos, piquetagem de ruas, acompanhamento de obras, registos de cartografia e assegurar a organização dos arquivos, ficheiros planos assim como acompanhar as candidaturas.

A divisão de obras municipais assegura a construção, requalificação do património do Município, assim como elaborar o plano de obras municipais, vistorias, atualizar os arruamentos do Município.

O setor de obras por administração direta tem a competência de elaborar estudos e projetos de construção e empreendimentos, realizar obras de construção, conservação ou ampliação, inspecionar estradas e caminhos e informar o chefe de divisão, executar as obras necessárias.

O setor de empreitadas/concessões tem de elaborar os cadernos de encargos, especificar o material da obra, promover e coordenar a fiscalização da obra.

O setor de armazém, oficina e viatura passa agora a ter as mesmas atribuições, assegurando a gestão das oficinas, parques de máquinas e equipamentos, elaborando relatórios dos sinistros com as máquinas e equipamentos.

A divisão de equipamentos urbanos tem o dever de competência sobre o setor de parques e jardins, cemitérios, edifícios municipais e trânsito e rede viária, ou seja, estes setores tem o dever de promover e conservar os espaços verdes, assegurar a limpeza e

conservação dos cemitérios, controlar a execução de obras de reparação, manutenção e pintura e elaborar estudos de planeamento.

À divisão de licenciamento urbanístico compete o licenciamento urbanístico, o setor de loteamentos, obras particulares e ocupação do espaço público, que tem funções de coordenar atividades sobre projetos de loteamento, emitir pareceres sobre pedidos de obras particulares e analisar esses pareceres.

Ao departamento sócio cultural de desporto e turismo, com as respectivas divisões e setores, compete promover o desenvolvimento cultural, coordenar as atividades dos setores, elaborar planos a executar e promover o desenvolvimento cultural das populações. Compete-lhe, ainda, promover atividades desportivas e recreativas de interesse Municipal, promover e apoiar medidas turísticas e divulgar as potencialidades e colaborar na exposição de feiras de entidades privadas.

Por fim a divisão de educação e ação social constituída pelo setor da ação social, habitação, educação, saúde e transportes, compete desenvolver atividades de dinamização social, estudos socio económicos, cooperar com entidades locais ou nacionais que desenvolvam atividades na educação e ação social, desenvolver e criar os protocolos de cooperação com instituições educativas e desenvolver uma rede de transportes.

Relacionando a figura 4, o organigrama do Município de 2004, com as configurações estruturais de Mintzeberg é possível identificar algumas diferenças.

Começando pelo centro operacional que está relacionado com os funcionários que produzem bens e serviços, no Município, o centro operacional, são os departamentos da Câmara, ou seja, são todas as divisões do Município: a divisão administrativa, a divisão financeira, divisão de equipamentos urbanos, divisão de licenciamento urbanístico, divisão do ambiente e abastecimento público, a divisão cultural, de desporto e turismo e a divisão de educação e ação social.

No vértice estratégico encontramos todas as chefias, Presidentes, Vereadores, que são os responsáveis da organização.

Na linha hierárquica encontramos os chefes de cada departamento, que estabelece a ligação entre o vértice estratégico e centro operacional.

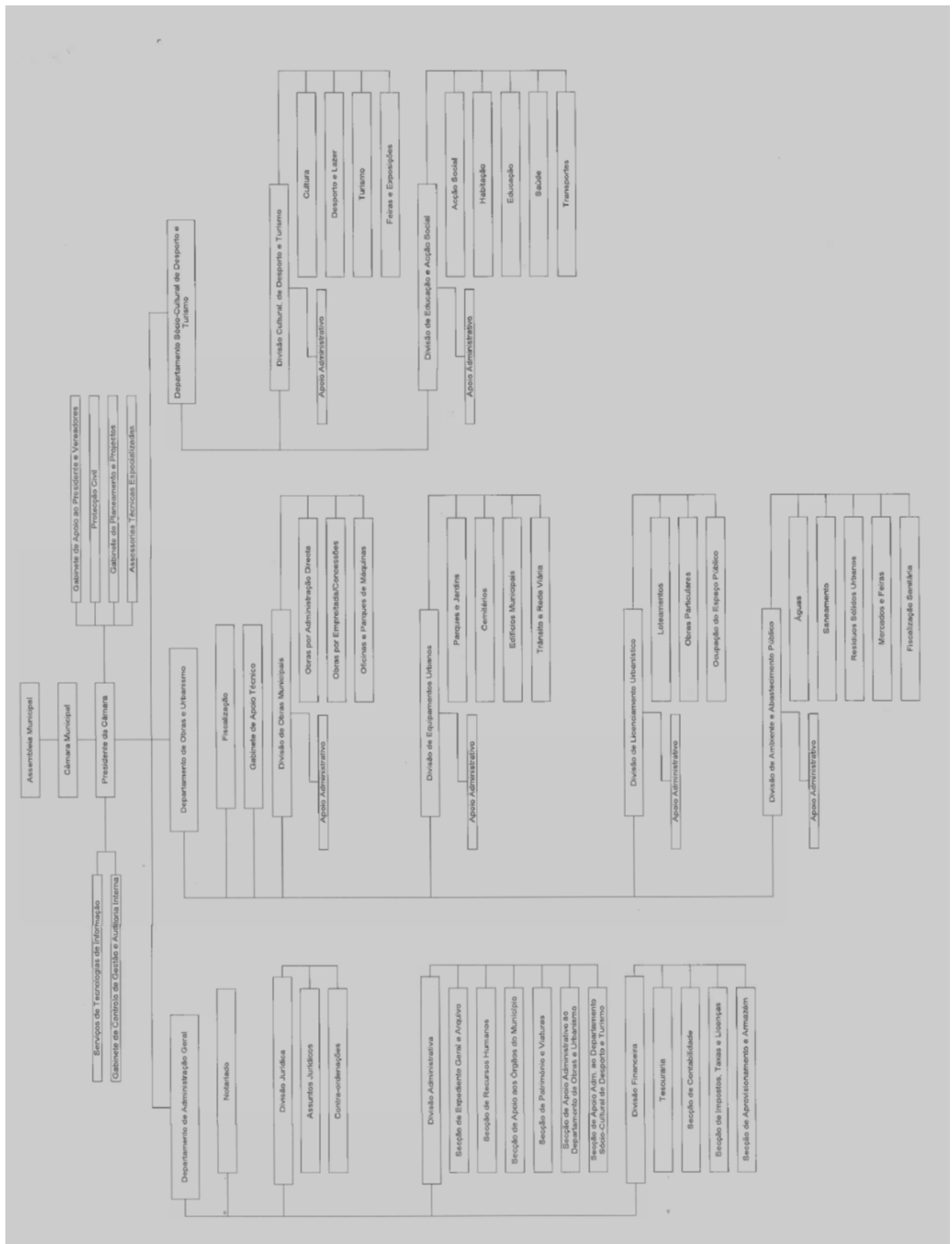
A tecnoestrutura faz parte os serviços de tecnologia e informação e o gabinete de gestão e auditoria interna.

O pessoal de apoio faz parte o gabinete de apoio ao Presidente e Vereadores, a proteção civil, o gabinete de planeamento e projetos e assessorias técnicas especializadas.

Podemos constatar que a Câmara Municipal, poderia ser uma estrutura divisionalisada, pois o poder central subdivide-se por vários departamentos e ao dispersarem as funções e atividades de cada divisão minimizam a interdependência.

Mas, apesar de se enquadrar também nesta estrutura, o facto de o centro operacional ser a base de toda a organização, leva-nos a considerar que se trata de uma burocracia profissional, pois é no centro operacional que todas as atividades acontecem, é uma estrutura descentralizada com autonomia sustentada na formação profissional.

Figura 4: Organograma do Município de Macedo de Cavaleiros (2004)



No ano de **2010**, por imposição do Decreto-Lei 305/2009 de 23 de outubro (regime jurídico da organização dos serviços das autarquias locais), a Câmara Municipal promove a revisão dos seus serviços.

A proposta de reorganização dos serviços municipais começou dia 29/11/2010, teve por objetivo as competências dos órgãos autárquicos e do Presidente da Câmara Municipal, assim como o processo de reorganização dos serviços municipais, tinha por base a estrutura nuclear de carácter permanente composta apenas por três departamentos, o departamento de administração e finanças, de obras e gestão territorial e o departamento de educação, cultura e turismo, cada um dirigido por um diretor responsável por coordenar e dirigir as funções que lhes dissessem respeito.

Cada departamento tinha uma estrutura flexível até oito unidades orgânicas, de 2.º ou seja, chefe de divisão, e 3.º grau ou inferior. Dentro das unidades orgânicas seriam criadas subunidades coordenadas por coordenadores técnicos, com funções executivas.

Esta estrutura orgânica foi de novo discutida em reunião de 10/12/2010, que teve como assunto: “proposta de aprovação da reorganização dos serviços municipais, nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º305/2009 de 23 de outubro”. Foi, então, aprovada a criação de 7 unidades orgânicas flexíveis, 6 de 2.º grau e 1 de 3º grau.

A organização obedece aos princípios de uma estrutura hierarquizada constituída por uma estrutura nuclear, flexível, subunidades orgânicas e gabinetes, concelhos e comissões.

Como descreve o artigo 2.º n.º 1 do diário da república, 2.ª Série, n.º 253, de 31 de dezembro de 2010:

“Artigo 2.º

Organização dos serviços municipais

1 — A organização dos serviços municipais obedece ao modelo de estrutura hierarquizada constituída da seguinte forma:

a) Estrutura nuclear — composta por unidades orgânicas nucleares de carácter permanente, correspondentes a departamentos municipais, são dirigidas por um diretor de

departamento, correspondente a cargo de direção intermédia de 1.º grau. O departamento Municipal é uma unidade de planeamento e direção de recursos e atividades;

b) Estrutura flexível — composta por unidades orgânicas flexíveis, constituindo uma componente variável da organização dos serviços municipais, correspondentes a divisões municipais, dirigidas por dirigentes intermédios de 2.º grau, chefe de divisão Municipal, ou de 3.º grau. As unidades orgânicas flexíveis traduzem-se essencialmente em unidades técnicas;

c) Subunidades orgânicas — lideradas por coordenadores técnicos, correspondendo a secções, são flexíveis e têm predominantemente funções de natureza executiva;

d) Gabinetes, Conselhos e Comissões — são serviços técnicos e órgãos colegiais de apoio à Câmara Municipal, previstos em legislação específica”.

A estrutura nuclear do Município de Macedo de Cavaleiros divide-se pelo departamento de administração e finanças (DAF), departamento de obras e gestão territorial (DOGT) e o departamento de educação, cultura e turismo (DECT).

O DAF é dirigido por um diretor de departamento, e tem como tarefa apoiar as atividades desenvolvidas pelo Município. Este departamento tem como unidade orgânica de 2.º grau de administração e uma unidade de 3.º grau de finanças e património.

À unidade flexível de 2.º grau de administração compete-lhe no âmbito do apoio jurídico e contra - ordenações: elaborar projetos ou propostas de regulamentos; emitir informações, analisar as participações, reclamações; instruir inquéritos, decisões de processos e execuções fiscais.

O apoio ao emigrante, tem como objetivo apoiar e prestar informações aos emigrantes e imigrantes sobre diversos assuntos, tais como, educação, saúde, legalização e nacionalidade.

O expediente e arquivo pretende assegurar a receção, registo, classificação e distribuição de correspondência, a consulta de documentos, o serviço de telefone, reprografia e portaria, a limpeza do edifício; efetuar a triagem dos documentos a conservar

e a eliminar, registar e arquivar avisos, editais, anúncios, regulamentos e os demais documentos.

Os recursos humanos devem assegurar o processamento dos vencimentos, abonos, prestações complementares, trabalho extraordinário, avaliação de desempenho, mobilidade e aposentação; instruir processos da segurança social e caixa geral de aposentações; coordenar o sistema de avaliação de desempenho; elaborar o mapa de férias, o balanço social bem como os mapas estatísticos.

Ao atendimento ao público, taxas e licenças, compete: atendimento ao público; liquidar taxas e licenças; manter atualizado o cadastro das licenças de condução.

A unidade flexível de 3.º grau de finanças e património integra a tesouraria, que tem competências de pagar as despesas autorizadas, efetuar depósitos nas instituições financeiras, elaborar balancetes e assegurar que a abertura das contas bancárias é efetuada. O património, a contabilidade, contratação pública e armazém estão de acordo com os parâmetros do organigrama de 2004.

A unidade flexível de 2.º grau de gestão territorial tem competência a nível da urbanização e edificação, do trânsito e rede viária e do ordenamento e ocupação do território. Compete a esta unidade licenciar pedidos de urbanização e licenciamento; emitir alvarás e autorizações da urbanização, loteamentos, construção e utilização; licenciar e fiscalizar a captação de águas subterrâneas; após vistoria identificar os proprietários dos imóveis em ruína para conservarem os edifícios; enumerar os edifícios; colocar os sinais de trânsito na via pública; emitir pareceres sobre o planeamento, ordenamento do território, fornecendo dados sobre o mesmo e elaboração de estudos de reservas agrícolas e ecológicas nacionais.

A unidade flexível de 2.º grau de Ambiente e Serviços urbanos compete-lhe a higiene e limpeza de espaços públicos, águas e saneamento, os cemitérios, parques e jardins, mercados e feiras. Relativamente aos objetivos definidos a cada secção, estão de acordo com os parâmetros definidos em 2004.

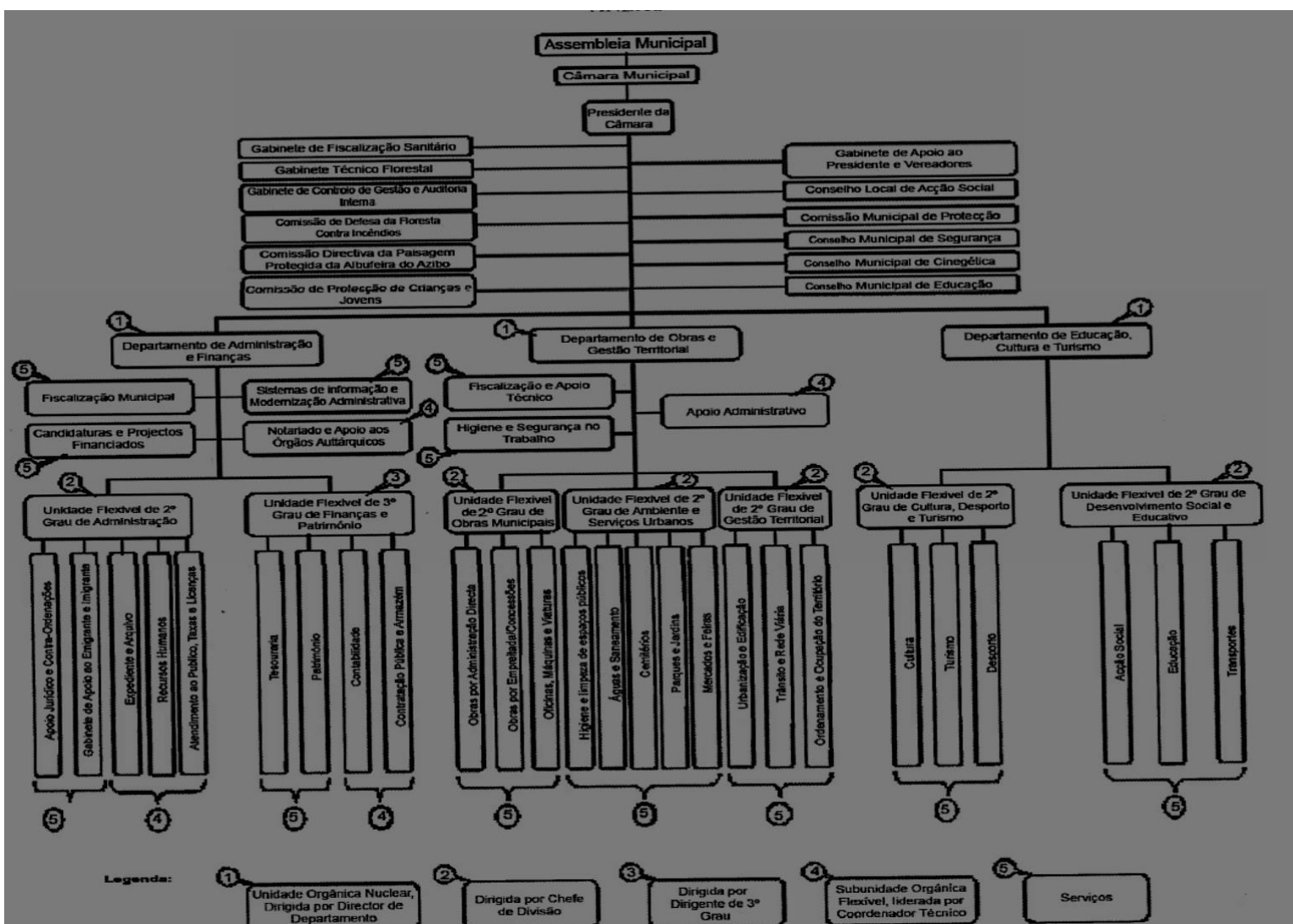
A unidade flexível de 2.º grau de cultura, desporto e turismo, compete-lhe a cultura, o turismo e desporto.

A unidade flexível de 2.º grau de desenvolvimento social e educativo, compete-lhe a ação social, educação e transportes.

O gabinete, conselhos e comissões de apoio à Câmara Municipal compete-lhe o gabinete de apoio ao Presidente e Vereadores, controlo de gestão e auditoria interna, gabinete de fiscalização sanitária, gabinete técnico florestal. A comissão de defesa da floresta contra incêndios, paisagem protegida da albufeira, proteção de crianças e jovens, proteção civil, segurança, cinegética, educação e ação social, são apoiadas pelo departamento de educação, cultura e turismo.

De igual modo, em relação ao anteriormente verificado, a figura 5, organigrama do Município de Macedo de Cavaleiros de 2010, expressa alterações significativas na configuração estrutural do Município.

Figura 5: Organigrama do município de Macedo de Cavaleiros (2010)



Começando pelo centro operacional que está relacionado com os funcionários que produzem bens e serviços, no Município, são todas as unidades flexíveis de segundo e terceiro grau do Município.

O vértice estratégico, encontramos todas as chefias, Presidentes, Vereadores, que são os responsáveis da organização.

Na linha hierárquica encontramos os diretores de departamento e os chefes de divisão de cada unidade, que estabelece a ligação entre o vértice estratégico e centro operacional.

A tecnoestrutura faz parte os serviços de tecnologia e informação e o gabinete de controlo de gestão e auditoria interna, o gabinete técnico florestal, comissão de defesa da floresta contra incêndios, comissão diretiva da paisagem protegida da Albufeira do Azibo e a comissão de proteção de crianças e jovens.

O pessoal de apoio faz parte o gabinete de apoio ao Presidente e Vereadores, o conselho local de ação social, a comissão Municipal de proteção, conselho Municipal de segurança, o conselho Municipal de cinegética e o conselho Municipal de educação.

Relativamente aos fluxos da organização, os fluxos são de processos de decisão *ad hoc*, o que importa é que se passa fora da organização, ou seja, a satisfação dos clientes, neste caso para o Município, os serviços orientam-se pelo princípio da legalidade, competência, simplificação ou modernização administrativa, mas também pelos princípios da unidade, eficácia da ação, da aproximação aos cidadãos, desburocratização, racionalização de meios e da eficiência na afetação de recursos públicos, da melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado e da garantia da participação dos cidadãos.

O desenho organizacional presente no organigrama é a adhocracia, para além das cinco estruturas importantes, também contempla o meio envolvente, ou seja, tudo que se passa quer no interior, quer no exterior é importante, em que tem uma estrutura amorfa e que cada uma delas contata com as outras.

No ano de **2012** na ata 6/2012 da sessão ordinária da Assembleia Municipal que se realizou dia 28 de dezembro de 2012, volta a haver uma reorganização dos serviços municipais conforme o n.º 1 do artigo 25 da Lei n.º49/2012 de 29 de agosto.

Na reunião de Assembleia Municipal de 28 de dezembro de 2012, e conforme a Lei n.º49/2012 de 29 de agosto redefiniu-se o modelo de estrutura orgânica interna hierarquizada; a criação de uma unidade orgânica nuclear, designada por departamento de administração geral, que lhe compete, garantir o cumprimento das linhas de ação e opções estratégicas definidas pelo Presidente da Câmara Municipal, para as grandes áreas de atuação do Município, bem como de todas as matérias que concorram para a melhoria organizacional, superintender e coordenar as unidades e subunidades orgânicas que dele dependam, assegurar a coerência e transversalidade dos processos de gestão do Município entre os diferentes serviços municipais e promover a coesão da política Municipal na organização administrativa interna; definiram-se cinco unidades orgânicas flexíveis; oito subunidades orgânicas; duas equipas por projeto; a área e requisitos de recrutamento, identificação de níveis remuneratórios e competências dos cargos de direção de 3.º grau e inferior; e manter o abono das despesas de representação aos titulares de cargos de direção intermédia de 1.º e 2.º grau do Município.

Conforme n.º 1 do artigo 15º-A do Decreto-Lei n.º104/2006 de 7 de junho: “*Ao pessoal dirigente da administração local são abonadas despesas de representação no montante fixado para o pessoal dirigente da administração central, através do despacho conjunto a que se refere o n.º 2 do artigo 31.º da Lei n.º2/2004, de 15 de janeiro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º51/2005, de 30 de agosto*”.

Nesta reunião discutiu-se o modelo de estrutura orgânica, a unidade orgânica nuclear, o número máximo de unidades orgânicas flexíveis, subunidades orgânicas e as equipas por projeto.

O modelo de estrutura orgânica passa a ser então uma estrutura hierarquizada, constituída por unidades orgânicas nucleares e flexíveis.

O Município de Macedo de Cavaleiros apenas tem uma unidade nuclear, conforme o artigo 7 da Lei n.º49/2012 de 29 de agosto:

“Artigo 7.º

Provimento de diretores de departamento Municipal

1 — Sem prejuízo do disposto nos n. os 3 e 4, o cargo de diretor de departamento Municipal apenas pode ser provido nos Municípios com população igual ou superior a 40000.

2 — A cada fração populacional de 40 000 corresponde a faculdade de provimento de um diretor de departamento Municipal.

3 — Os Municípios cuja participação no montante total dos fundos a que se refere o n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º2/2007, de 15 de janeiro, seja igual ou superior a 2 ‰ podem prover um diretor de departamento Municipal, a acrescer aos providos nos termos dos números anteriores.

4 — Os Municípios cujo número de dormidas turísticas sejam igual ou superior a 400 000 por cada ano civil, e por cada fração igual, podem prover um diretor de departamento Municipal, a acrescer aos providos nos termos dos números anteriores, com o limite de quatro”.

Ao departamento de administração geral, segundo a Lei, compete-lhe: que todos cumprem as estratégias definidas pelo Presidente de Câmara municipal, para todas as seções; coordenar as subunidades orgânicas; assegurar a harmonia e transversalidade entre os diferentes serviços e promover a coesão da política Municipal na organização.

As unidades orgânicas flexíveis são apenas cinco, três de acordo com os parâmetros do artigo 8.º da Lei n.º49/2012 de 29 de agosto:

“Artigo 8.º

Provimento de chefes de divisão Municipal

1 — O cargo de chefe de divisão Municipal pode ser provido em todos os Municípios, nos termos das alíneas seguintes:

a) Nos Municípios com população inferior a 10 000, podem ser providos dois chefes de divisão Municipal;

b) Nos Municípios com população igual ou superior a 10 000 podem ser providos três chefes de divisão Municipal, aos quais pode acrescer um cargo de chefe de divisão Municipal por cada fração igual.

2 — Os Municípios cujo número de dormidas turísticas sejam igual ou superior a 100 000 por cada ano civil, e por cada fração igual, podem prover um chefe de divisão, a acrescer aos providos nos termos do número anterior, com o limite de seis”.

De acordo com o artigo 9.º da Lei n.º49/2012 de 29 de agosto, apenas há uma unidade orgânica flexível:

“Artigo 9.º

Provimento de cargos de direção intermédia de 3.º grau ou inferior

1 — Todos os Municípios podem prover um cargo de direção intermédia de 3.º grau ou inferior, a criar nos termos dos números 2 e 3 do artigo 4.º

2 — Sem prejuízo do disposto no número anterior, à fração populacional de 40 000 corresponde o direito ao provimento de um dirigente de direção intermédia de

3.º grau ou inferior.

3 — O limite global de dirigentes de direção intermédia de 3.º grau ou inferior, a prover nos termos dos números anteriores, é de seis”.

Quanto aos mecanismos de flexibilidade prevista no n.º 1 do art.º 21º da Lei n.º49/2012, de 29 de agosto, o Município tem apenas uma:

“Artigo 21.º

Mecanismos de flexibilidade

1 — Os Municípios podem aprovar estruturas orgânicas com um número de cargos dirigentes superior até 20 % por nível e grau ao número de dirigentes cujo provimento é legalmente permitido, no mínimo de um (...)”.

O regulamento orgânico entrou em vigor dia 1 de janeiro de 2013, definiu a estrutura e o funcionamento dos serviços de acordo com o Decreto- Lei n.º305/2009, ou seja, pelos princípios da:

- Unidade e eficácia da ação;
- Aproximação dos serviços aos cidadãos;

- Desburocratização;
- Racionalização de meios;
- Eficiência na afetação dos recursos públicos;
- Melhoria quantitativa e qualitativa do serviço prestado;
- Garantia da participação dos cidadãos;
- Demais princípios constitucionais de acordo com a atividade administrativa recolhidos no Código do procedimento administrativo.

A estrutura formal do Município também foi alterada, organizados agora de acordo com unidades orgânicas de carácter permanente e flexível.

A estrutura nuclear é constituída pelos departamentos municipais, correspondem a unidades operacionais ou instrumentais de gestão de áreas específicas de atuação, criados em razão da relação de proximidade ou complementaridade de funções e tarefas e da importância do setor de atividade sob sua responsabilidade, dirigido por diretores de departamento.

A estrutura flexível, integra as divisões municipais, liderados por cargos de direção de 2 grau; as unidades municipais, liderados por cargos de direção de 3.º grau, os gabinetes municipais, liderados por cargos de direção de 4.º grau, designado chefe de gabinete e por último as secções ou núcleos, concorrem para o n.º máximo de subunidades orgânicas, coordenadas por um coordenador técnico, criadas para exercer funções de natureza executiva e atividades instrumentais.

No regulamento orgânico foram atribuídas competências às unidades orgânicas flexíveis, de acordo com o artigo 15.º da Lei n.º49/2012 de 29 de agosto:

“Artigo 15.º

Competências do pessoal dirigente

1 — Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 4.º, os titulares dos cargos de direção exercem, na respetiva unidade orgânica, as seguintes competências:

a) Submeter a despacho do Presidente da Câmara ou a deliberação do conselho de administração dos serviços Municipalizados, devidamente instruídos e informados, os assuntos que dependam da sua resolução;

b) Receber e fazer distribuir pelos serviços da unidade orgânica a correspondência a eles referente;

c) Propor ao Presidente da Câmara Municipal ou ao conselho de administração dos serviços Municipalizados tudo o que seja do interesse dos órgãos referidos;

d) Colaborar na elaboração dos instrumentos de gestão previsional e dos relatórios e contas;

e) Estudar os problemas de que sejam encarregados pelo Presidente dos órgãos executivos e propor as soluções adequadas;

f) Promover a execução das decisões do Presidente e das deliberações dos órgãos executivos nas matérias que interessam à respetiva unidade orgânica que dirige.

2 — Compete ainda aos titulares de cargos de direção:

a) Definir os objetivos de atuação da unidade orgânica que dirigem, tendo em conta os objetivos gerais estabelecidos;

b) Orientar, controlar e avaliar o desempenho e a eficiência dos serviços dependentes, com vista à execução dos planos de atividades e à prossecução dos resultados obtidos e a alcançar;

c) Garantir a coordenação das atividades e a qualidade técnica da prestação dos serviços na sua dependência;

d) Gerir com rigor e eficiência os recursos humanos, patrimoniais e tecnológicos afetos à sua unidade orgânica, otimizando os meios e adotando medidas que permitam simplificar e acelerar procedimentos e promover a aproximação à sociedade e a outros serviços públicos;

e) Assegurar a qualidade técnica do trabalho produzido na sua unidade orgânica e garantir o cumprimento dos prazos adequados à eficaz prestação do serviço, tendo em conta a satisfação do interesse dos destinatários;

f) Efetuar o acompanhamento profissional no local de trabalho, apoiando e motivando os trabalhadores e proporcionando -lhes os adequados conhecimentos e aptidões profissionais necessários ao exercício do respetivo posto de trabalho, bem como os procedimentos mais adequados ao incremento da qualidade do serviço a prestar;

g) Divulgar junto dos trabalhadores os documentos internos e as normas de procedimento a adotar pelo serviço, bem como debater e esclarecer as ações a

desenvolver para o cumprimento dos objetivos do serviço, de forma a garantir o empenho e a assunção de responsabilidades por parte dos trabalhadores;

h) Proceder de forma objetiva à avaliação do mérito dos trabalhadores, em função dos resultados individuais e de grupo e à forma como cada um se empenha na prossecução dos objetivos e no espírito de equipa;

i) Identificar as necessidades de formação específica dos trabalhadores da sua unidade orgânica e propor a frequência das ações de formação consideradas adequadas ao suprimento das referidas necessidades, sem prejuízo do direito à autoformação;

j) Proceder ao controlo efetivo da assiduidade, pontualidade e cumprimento do período normal de trabalho por parte dos trabalhadores da sua unidade orgânica;

k) Autorizar a passagem de certidões de documentos arquivados na respetiva unidade orgânica, exceto quando contenham matéria confidencial ou reservada, bem como a restituição de documentos aos interessados”.

As competências de cada unidade orgânica flexível não foram alteradas em relação a 2010, mas extinguiram algumas secções. Ou seja, as competências, objetivos de cada divisão não foram alteradas.

O novo organigrama tem a divisão de administração que lhe compete: o expediente e arquivo; os recursos humanos; o atendimento ao público, as contraordenações e apoio jurídico.

A unidade de finanças e património compete-lhe a tesouraria, património, contabilidade, contratação pública e armazém e gestão de candidaturas.

A divisão de obras municipais compete-lhe: as obras por empreitada e administração direta, gestão de oficinas, máquinas e viaturas, fiscalização e apoio técnico, higiene e limpeza de espaços públicos, águas e saneamento, apoio administrativo.

A divisão de gestão territorial compete-lhe a urbanização e edificação, trânsito e rede viária, ordenamento e ocupação do território, parques e jardins, fiscalização Municipal e apoio administrativo.

Divisão de educação, cultura e turismo compete-lhe a educação, cultura, turismo, desporto, ação social e transportes.

Os gabinetes e comissões de apoio à Câmara Municipal compete-lhe o gabinete de apoio ao Presidente e Vereadores, fiscalização sanitária, comissão Municipal de proteção civil, apoiada pela unidade de obras Municipais.

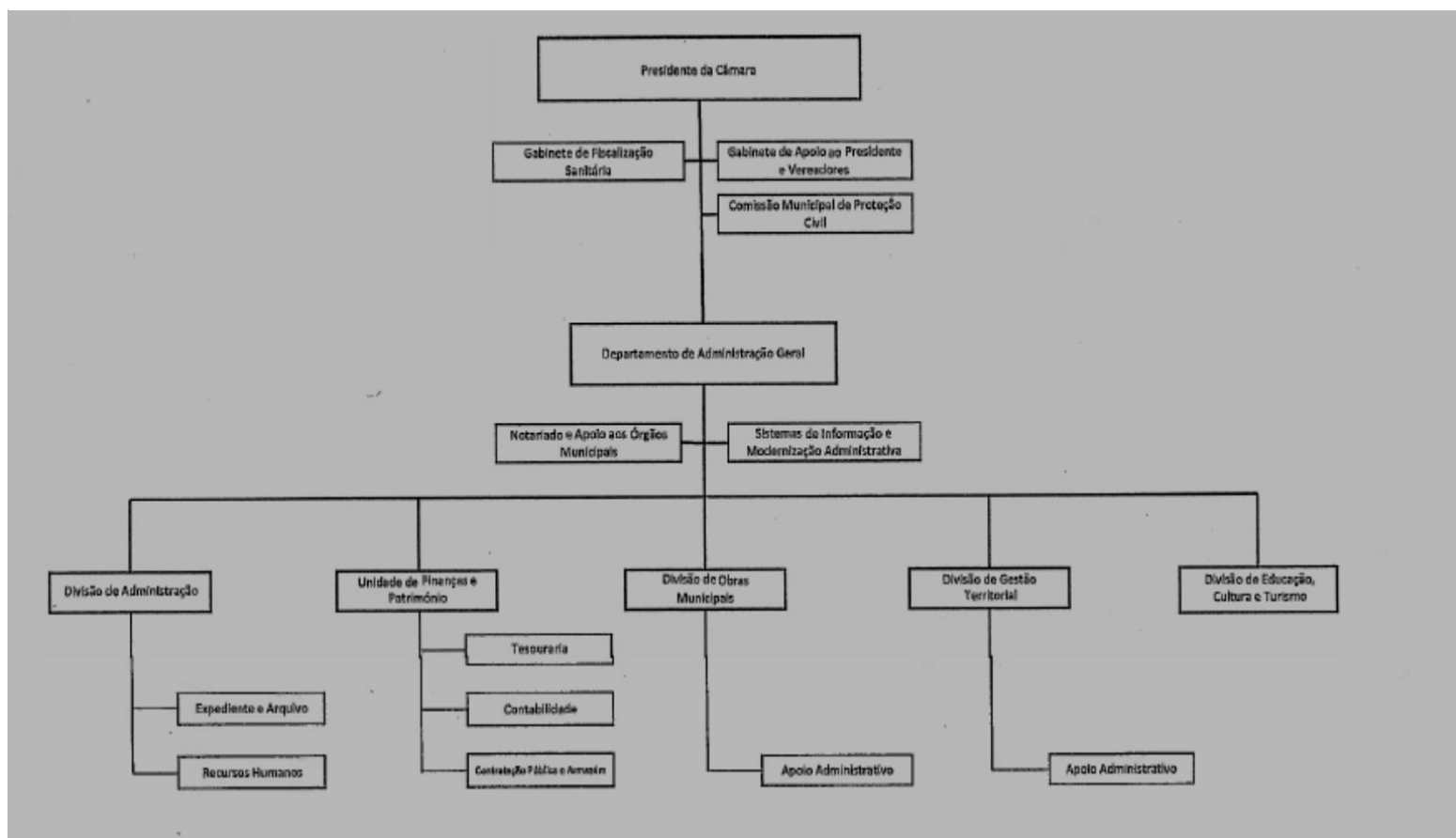
Relativamente as unidades extintas, foram a unidade flexível de 2 grau de ambiente e serviços urbanos, passando as suas competências para a gestão territorial como a higiene e limpeza de espaços públicos e parques e jardins.

Podemos constatar que com o novo organigrama o Município, retoma a sua estrutura como burocracia profissional, o vértice estratégico, tem a função de coordenação com o pessoal de apoio, a linha hierárquica é estreita onde se situa o departamento de administração geral, aqui o centro operacional é importante, pois coordena as atividades.

No Município temos uma estrutura hierarquizada, mas descentralizada, pois é o departamento geral que passa a garantir o cumprimento das estratégias, bem como a melhoria organizacional.

Este mecanismo permite ao Município um instrumento de gestão que tem como objetivos a eficiência e eficácia que contribuem para o desenvolvimento dos Municípios.

Figura 6: Organigrama do Município de Macedo de Cavaleiros (2013)



O quadro seguinte (quadro 3) apresenta uma síntese das principais características de cada organigrama bem como da classificação proposta, de acordo com a teoria de Mintzberg, para cada um. A análise dos dados permite-nos concluir que a implementação da NGP não parece ter alterado profundamente a estrutura de burocracia profissional que a caracteriza.

Quadro 3. Estrutura de 1996 a 2013 do Município de Macedo de Cavaleiros					
	1996	2000	2004	2010	2013
Vértice estratégico	Presidente e Vereadores	O Presidente passa funções de gestão e coordenação para os chefes de departamento	Chefes de departamento, Presidentes e Vereadores		Função de coordenação com o pessoal de apoio
Linha Hierárquica	Chefes e coordenadores dos departamentos	Coordenadores dos departamentos	Chefes departamento	Diretores de departamento e chefes de divisão	É estreita onde se situa o departamento geral de administração
Centro Operacional	Funcionários que produzem bens e serviços, ou seja os departamentos do Município.				
Tecnoestrutura	Fiscais e analistas	Divisão dos assuntos jurídicos.	Serviço de tecnologia e informação e gabinete de gestão e auditoria interna		
Pessoal de Apoio	Serviços municipais de polícia, contraordenações e serviços de informática.	Gabinete de apoio e serviços de assessoria planeamento e coordenação	Gabinete de apoio ao Presidente e Vereadores, proteção civil, o gabinete de planeamento e projetos e assessorias técnicas especializadas.	Gabinete de apoio ao Presidente e Vereadores, concelhos locais e comissões municipais	Gabinete de apoio ao Presidente e Vereadores, fiscalização, comissões e obras municipais.
Tipo de estrutura	Burocracia Mecanicista	Estrutura Divisionalisada	Burocracia Profissional	Adhocracia	Burocracia Profissional

Conclusão

A Administração Pública Tradicional, baseada na forma de organização burocrática, é tido como sendo muito presa a regras e à hierarquia, acreditando que o sistema funciona melhor se seguir rigorosamente estas regras e Leis, sendo que também as pessoas devem segui-las e elas devem ser a sua principal motivação. Para Stoker (2008: 42), *“O argumento central que muitas vezes é proposto pelo paradigma da Administração Pública é o de que «as pessoas necessitam de seguir regras» ”*.

Como alternativa a este modelo tem surgido, nos países desenvolvidos, o que é conhecido como o managerialismo ou NGP. Estes conceitos, apesar de extremamente populares nas análises do setor público nos últimos anos, estão ainda longe de ser clara e objetivamente definidos. Não obstante é inegável que a Nova Gestão Pública transformou a Administração Pública Tradicional.

Nesta nova abordagem, o estado assume uma posição maioritariamente financiadora e com decisões mais realistas das políticas públicas. A Nova Gestão Pública surge como um novo paradigma dominante, ocorre como resposta a uma mudança paradigmática ao nível dos estudos sobre as questões/problemas públicos e a sua implementação é aceite como inevitável por organizações inseridas em diferentes contextos. Contudo, incorre-se no uso de tecnologias de gestão que tendem a ser transferidas do setor privado, conotadas como recentes e inovadoras, mas que são menos compreendidas e com resultados menos visíveis.

Para Rodrigues (2005: 81), *“A NGP é então um termo que serve para agregar os movimentos que, país a país, tentam incutir na Administração Pública um espírito de reforma e modernização administrativa, apesar das diferenças nas abordagens de cada uma das experiências”*.

Das práticas privadas destaca-se a competência de gestão com base na entrega e na orientação dos resultados desenvolvida sobre o indivíduo para tornar as organizações mais eficientes. A NGP centra-se na noção de meritocracia e na ideia de valorizar mais a experiência profissional do indivíduo do que os seus conhecimentos técnicos. Está

relacionada com uma visão economicista, principalmente pela sua orientação para o resultado.

O Município de Macedo de Cavaleiros, ao implementar medidas de Nova Gestão Pública vai alterando as suas configurações estruturais.

Na atualidade o Município de Macedo de Cavaleiros tem uma estrutura assente na burocracia profissional. Apesar das várias mudanças esta estrutura parece manter-se verificando-se, através do organograma de 2012, que a tecnoestrutura é inexistente, e o pessoal de apoio está presente.

Não obstante a conclusão da existência deste tipo dominante de estrutura, é importante referir que as alterações nas estruturas da organização para serem profundamente analisadas teriam de incluir alguns dados omissos. Nomeadamente seria pertinente voltar a desenvolver o estudo incluindo o número de trabalhadores em cada departamento e seção bem como as suas qualificações e a possibilidade de participar no processo de tomada de decisão.

Bibliografia

- Aragão, C. (1997). "Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio." Revista do Serviço Público, ano 48, número 3, setembro – dezembro.
- Araújo, J. (2009). "A experiência da Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal". *Revista Enfoques*, Vol. VII, nº 11, pp. 131/153
- Rodrigues, M e Araújo, J. F. (2005). "A Nova Gestão Pública na Governação Local" 3º Congresso Nacional de Administração Pública – Instituto Nacional de Administração (INA). Lisboa - Portugal
- Araújo, J. (2007) "Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática" Conferência da UNED, Corunha, Espanha Acedido a 12 de novembro de 2012 em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>
- Araújo, J. (2005) "A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma." NEAPP Documento de Trabalho, Universidade do Minho. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas Acedido a 12 de novembro de 2012 em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3274>
- Beckett, J. The "Government Should Run Like a Business" Mantra. **American Review of Public Administration**, v. 30, n. 2, p. 185-204, 2000.
- Bozeman, B., (1987). "*All organizations are public: Bridging public and private organizational theories*", Hoboken, NJ: Jossey-Bass
- Burns e Stalker (1960) The Management of Innovation*, Tavistock, Londres
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2006) -"Administração Pública Administração Pública – Modernização, Qualidade e Inovação". Lisboa, Edições Sílabo
- Carvalho, T. (2009) – Nova gestão pública e reformas da saúde – o profissionalismo numa encruzilhada. Lisboa, Edições sílabo.

- Carvalho, M. T., e Santiago, R. A. (2008). (Re)formas da burocracia: A Nova Gestão Pública e a organização hospitalar. Universidade Nova de Lisboa. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas: VI Congresso Português de Sociologia nº Série: 179.
- Chiavenato, I. (1993) “Teoria geral da administração”. São Paulo, Makron books,.
- Chiavenato, I. (1997) “Introdução à teoria geral da Administração”, 5.^a edição, São Paulo.
- Chiavenato, I. (2003) “Introdução à teoria geral da administração”, 7.^a edição, Rio de Janeiro: Elsevier.
- Dunleavy, P e Hood, C.C (1994), ‘From Old Public Administration to New Public Management’, *Public Money and Management*, 14, 2, pp.9-16.
- Fagundes, Petri, Lavarda, Rodrigues, Lavarda e Soller (set-dez 2010), “Estrutura organizacional e gestão sob a ótica da teoria da contingência” *Gestão e Regionalidade*, vol. 26 n.º 78
- Ferlie, E.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L.; Pettigrew, A. (1996) “*The new public management in action*”. Oxford: Oxford University Press
- Giddens, A. (1985) “a contemporary critique of historical Materialism: the Nation State”, University of California press, vol. 2
- Guimarães, T. A (2003) “O modelo organização sociais: lição e oportunidades de melhoria” *Revista do service public*, número 1
- Hage, J. (1965). An Axiomatic Theory of Organizations, *Administrative Science Quarterly*, 10, 289 – 320.
- Hood, C. e Lodge M. (2004), Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*. Volume 17, cap. 3. pág. 313– 333. ISSN 0952-1895.
- HUGHES, O. E. (1998) *Public Management and Administration*. Londres, MacMillan

- Lawrence, P. R e Lorsh, J. W (1967) Organization and environment. Managing differentiation and integration. Boston: Harvard University Press, 1967. Versión castellana: Organización y ambiente. Barcelona: Labor, 1976.
- Londero, M. (2009), “Ciências Sociais nas organizações”, Curitiba IESDE, Brasil S.A
- Mapas SIIAL da Câmara Municipal Macedo de Cavaleiros
- Mintzberg, H, (2010) “Estrutura e dinâmica das organizações”, 4.º edição, D. Quixote, Alfragide.
- Pereira, I. R. F (2006) “Estruturas organizacionais dos clubes desportivos: a estrutura organizada do clube naval do Funchal”, Departamento de Educação e Desporto, Funchal.
- Pinto, F. (2013) “Utilização do balanced scorecard em tempos de economia recessiva”, Revista TOC, Junho 2013 n.º 159
- Price, J. (1968). Organizational Effectiveness: An Inventory of Propositions. Homewood, IL: Richard D. Irwin
- Prina, C. C. D. (2010) , “Modernização Administrativa e Casos de Gabinetes de Apoio ao Município, Secção Autónoma das Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas, Universidade de Aveiro.
- Pollitt, C. (2003a). *The essential public manager*. Philadelphia: Open University Press.
- Pollitt, C. (2003b). Public Management reform: Reliable knowledge and international experience. *OECD. Journal on Budgeting*, 3(3), 121-136
- Pugh, D., Hickson D., Hinings C. & Turner C. (1969), 'The context of organization structures' *Administrative Science Quarterly*, 14, 91-114
- Rodrigues, M. (2005). A Nova Gestão Pública Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos Municípios dos distritos de Vila Real e Bragança. Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga.

Santiago, A. (2011). Modernizar a Administração Pública. Administração Pública: Um modelo de Gestão por Objetivos. Secção Autónoma de Ciência Sociais, Jurídicas e Políticas, Universidade de Aveiro.

Silva, R (2005) “Estrutura e dinâmica das organizações (escolares)” Mestrando em Ciências da Educação, Universidade Católica Portuguesa, Instituto de Educação, Número 35/8, de 10 - 09- 05 retirado de <http://www.rioei.org/1024Lima.htm>

Legislação Referenciada:

Apêndice nº 43 – II Série – nº 83 – 7 de abril de 2004, aviso nº 2466/2004 referente ao Município de Macedo de Cavaleiros

Apêndice nº 81, II Série – nº 126 de 31 de maio de 2000, aviso nº 4197/2000 referente ao Município de Macedo de Cavaleiros

Diário da república, 2.^a Série, nº 253 de 31 de dezembro de 2010 referente ao Município de Macedo de Cavaleiros

Diário nº 149 Série II de 29 de junho de 1996, aviso nº 14/96 referente ao Município de Macedo de Cavaleiros

Decreto-Lei 100/84 de 29 de março, Diário da República, 1.^a Série, N.º 133. Assembleia da República, Lisboa

Decreto-Lei nº 116/84 de 6 de abril, Diário da República, 1.^a Série, N.º 83, Ministérios da Administração Interna e das Finanças

Decreto-Lei 305/2009 de 23 de outubro, Diário da República, 1.^a Série, N.º 206 Assembleia da República, Lisboa

Decreto-Lei nº 104/2006 de 7 de junho, Diário da República - Série I-A, N.º 110 Assembleia da República, Lisboa

Lei nº 49/2012 de 29 de agosto, Diário da República, 1.^a Série, N.º 167, Assembleia da República, Lisboa

Lei n.º 44/85, de 13 de setembro, Diário da República, 1.ª Série, N.º 211-85 Assembleia da República, Lisboa

Lei n.º 159/99 de 14 de setembro, Diário da República — 1.ª Série - A, n.º 215 Assembleia da República, Lisboa

Lei n.º 169/99 de 18 de setembro, Diário da República — 1.ª Série – A, n.º 219 Assembleia da República, Lisboa

Lei n.º 5-a/2002, 11 de janeiro, Diário da República — 1.ª Série – A, n.º 9, Assembleia da República, Lisboa

Lei n.º 18/91 de 12 de junho, Diário da República — 1.ª Série – A, n.º 133, Assembleia da República, Lisboa

Lei 42/98 de 6 de agosto Diário da República, 1.ª Série, n.º 180, Assembleia da República, Lisboa

Lei 2/2007 de 15 de janeiro Diário da República, 1.ª Série, n.º 10, Assembleia da República, Lisboa

Lei 94/2001 de 20 de agosto Diário da República, 1.ª Série – A, n.º 192, Assembleia da República, Lisboa